ردمد 1110-5453



# المجلة العربية للإدارة

مجلة نصف سنوية محكمة متخصصة في التنمية الإدارية والعلوم الاجتماعية ذات العلاقة

المجلد العشرون — العدد الأول - يونيو (حزيران) — 2000



- التنظيم وإعادة التنظيم الإداري في الجهاز الحكومي
  الأسس والمبادئ والأهداف
  دراسة تحليلية لتجربة المملكة العربية السعودية

- واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في محافظة جرش - دراسة ميدانية

- الفساد الإداري
  رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة

- تقييم البرامج التدريبية في ضوء المنحى المبني على نظرية النظم

تصدرها المنظمة العربية للتنمية الإدارية
القاهرة - جمهورية مصر العربية

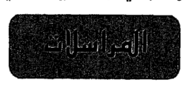
بسم الله الرحمن الرحيم




قيمة الاشتراك السنوي داخل وخارج جمهورية مصر العربية:
(شاملة أجور البريد)

- (30) ثلاثـون دولاراً أمريكياً للأفـراد.
- (50) خمسون دولاراً أمريكياً للمؤسسات.

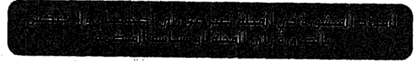
تسدد بموجب شيك مصرفي باسم «المنظمة العربية للتنمية الإدارية»
بكامـل القيمـة، علـى أن يتحمـل المشتـرك
العمولة البنكية المتعلقة بإصدار الشيك




توجّه باسم:

**رئيس تحرير المجلة العربية للإدارة**
**المنظمة العربية للتنمية الإدارية**

**ص.ب 2692 بريد الحرية**
**مصر الجديدة - جمهورية مصر العربية**
**هاتف: 4175401 (202)**
**فاكس: 4175407 (202)**
**e-mail: arado@arado.org**



الرقم الدولي
المعياري للدورية
1110 - 5453

# المجلة العربية للإدارة

مجلة نصف سنوية محكّمة متخصصة في التنمية الإدارية والعلوم الاجتماعية ذات العلاقة
تصدرها المنظمة العربية للتنمية الإدارية



**المجلد العشرون — العدد الأول — يونيو 2000**

# سياسات ومعايير النشر
# في
# المجلة العربية للإدارة

## سياسات النشر

المجلة العربية للإدارة هي مجلة علمية محكّمة متخصصة في ميادين الإدارة، بما في ذلك التنمية الإدارية والإصلاح الإداري والحقول المرتبطة بها. وتهدف المجلة، التي تصدرها المنظمة العربية للتنمية الإدارية دورياً، إلى تنمية آفاق علمية جديدة للإدارة العربية، وتبادل المعرفة العلمية، وتعزيز وإبراز الاتجاهات الحديثة في الإدارة وتطبيقاتها، وإثراء تجاربها المعاصرة في المنطقة العربية. ويشمل الجمهور الموجهة له المجلة أعضاء هيئات التدريس، والباحثين بالجامعات، ومراكز البحوث، ومؤسسات التنمية الإدارية، وخبراء ومستشاري الإدارة والتنمية الإدارية، والقيادات الإدارية العاملة في ميادين الإدارة في القطاع الحكومي، وقطاع الأعمال العام والخاص، والمنظمات غير الحكومية.

وتتخذ البحوث والمقالات العلمية التي تنشرها المجلة واحدة من الصور التالية: (1) بحوث تجريبية Empirical تعتمد على بيانات مستقاة من واقع ميداني Field، أو تجريبي Experimental. (2) تحليل وتقييم مفاهيم أو أساليب وطرائق إدارية مستحدثة، مع بيان دلالاتها وآفاق وإمكانيات تطبيقها في العالم العربي. (3) تقييم ممارسات أو تجارب تطبيقية أو دراسة حالات عملية، باستخدام أساليب وأدوات المنهج العلمي، مع بيان الدلالات والدروس المستفادة منها. (4) دراسات مقارنة لقضايا إدارية داخل الوطن العربي، أو بينه وبين مناطق أخرى من العالم. (5) تحليل وتقييم للأدبيات البحثية المعاصرة في الإدارة والتنمية الإدارية والإصلاح الإداري، واستخلاص دلالاتها واتجاهاتها، بما يفيد في تطوير البحوث والممارسات الإدارية والأوضاع المؤسسية في المنطقة العربية. (6) تطوير وبناء نماذج / أو أطر نظرية تسهم في فهم واقع الإدارة العربية مع بيان الدلالات التطبيقية والعملية لهذه النماذج أو الأطر. (7) دراسة لقضايا منهجية في مناهج وأساليب وطرائق البحث الإداري، مع التطبيق على واقع الإدارة العربية.

كذلك، تسمح سياسات النشر في المجلة بنشر موضوعات قصيرة تأخذ صورة:(1) تعليقات / ملاحظات علمية على بحوث سبق نشرها في المجلة؛ (2) تلخيص وتقييم

لإسهامات قدمت في مؤتمر أو ندوة علمية عقدت داخل الوطن العربي أو خارجه. (3) عرض تحليلي تقييمي لكتب جديدة عربية أو عالمية. (4) ملخص لرسائل علمية (ماجستير - دكتوراة)، تم مناقشتها وإجازتها، على أن يكون الملخص من إعداد صاحب الرسالة نفسه.

## التقدم ببحوث أو مقالات للنشر

ينبغي التقيد بالشروط التالية عند التقدم ببحوث أو مقالات للنشر في المجلة:

1- ترسل البحوث والمقالات من أربع نسخ واضحة مطبوعة على الآلة الكاتبة أو مشغل الكلمات Word Processor، وتوجه إلى رئيس تحرير المجلة العربية للإدارة، على العنوان التالي:

**المنظمة العربية للتنمية الإدارية**
**صندوق بريد 2692 بريد الحرية - مصر الجديدة**
**القاهرة - جمهورية مصر العربية**

2- ينبغي أن يرفق مع البحث أو المقالة إقرار على ورقة منفصلة موقعاً من المؤلف (المؤلفين) بأن البحث أو المقالة المقدمة للنشر في المجلة العربية للإدارة لم تنشر من قبل، وأنه لم يتم تقديمها إلى أية جهة أخرى للنشر، إضافة إلى تعهد بعدم تقديمها للنشر في جهة أخرى لحين انتهاء إجراءات التحكيم، أو انتهاء المدة القصوى (خمسة أشهر) المقررة لإعلام مؤلف البحث أو المقالة بنتيجة التحكيم وقرار رئيس التحرير.

## الاشتراطات الشكلية للبحوث والمقالات المقدمة للنشر

فيما يلي مجموعة من الاشتراطات الشكلية التي ينبغي الالتزام بها في إعداد البحوث والمقالات المقدمة للنشر:

1- **هيكل التقرير:** ينبغي أن يحوي تقرير البحث أو المقالة العناصر التالية:

- صفحة غلاف تحوي عنوان البحث، واسم المؤلف، ووظيفته، واسم المؤسسة التي ينتمي إليها، وعنوانه الكامل.
- ملخص لمحور البحث، ومنهجه، وأهم نتائجه واسهاماته، فيما لا يتجاوز 100 كلمة (كحد أقصى).

- صلب التقرير ويشمل:
- مقدمة تعرّف بمحور البحث أو مشكلته وأهدافه.
- عرض تقييمي للأدبيات وحصيلة المعرفة العلمية المرتبطة بالبحث.
- الفروض أو المحاور أو التساؤلات.
- حدود البحث.
- منهج البحث ويشمل بالنسبة للبحوث التجريبية: المتغيرات، وحجم العينة وتكوينها وتصميمها وطريقة اختيار مفرداتها، والمقاييس المستخدمة وخصائصها، ووسائل جمع البيانات، وأساليب التحليل الإحصائي للبيانات. أما بالنسبة للبحوث النظرية أو تلك التي تقيم أدبيات بحثية والبحوث غير التجريبية عموماً، فينبغي إيضاح الركائز المنهجية أو التحليلية المستخدمة، والمصادر التي اعتمد عليها الباحث، وأدوات التقييم أو المقارنة أو التحليل.
- النتائج والمؤشرات المستخلصة أو حصيلة التقييم أو التحليل أو المقارنة.
- مناقشة للنتائج والمؤشرات أو حصيلة التقييم أو التحليل أو المقارنة، مع مقابلتها بنتائج بحوث سابقة، وتقييم دلالاتها النظرية والتطبيقية.
- الهوامش.
- المراجع ( المستخدمة والمذكورة في المتن فقط).
- الملاحق (في أضيق الحدود).

2- **لغة التقرير:** ينبغي أن يكتب تقرير البحث أو المقالة بلغة عربية سليمة، وواضحة، ومبسطة، ومركزة، وفي جمل قصيرة، وبأسلوب علمي حيادي، بعيد عن التزيد البلاغي أو المحسنات اللغوية أو الإطناب أو التكرار.

3- **حجم التقرير:** لا ينبغي أن يزيد عدد صفحات صلب التقرير (بما في ذلك المراجع والملاحق بالنسبة للبحوث والمقالات الاعتيادية) عن 30 صفحة مطبوعة، وألا يزيد بالنسبة للتقارير القصيرة عن 8 صفحات مطبوعة.

4- **مواصفات الطباعة:** ينبغي أن تكون الطباعة على ورق أبيض حجم A4 على وجه واحد من الورقة، وألا يزيد عدد الأسطر في الصفحة الواحدة عن 25 سطراً، مع ترك مسافات خالية (4 سم) في أعلى وأسفل الصفحة وعلى جانبيها. كذلك، ينبغى ترك مسافتين بين الأسطر، وأربعة مسافات بعد العناوين الرئيسية والفرعية، مع مراعاة أن تكون جميع الصفحات مرقمة بدءا بصفحة الملخص.

5- **طباعة الجداول والأشكال:** ينبغي أن يكون لكل جدول أو شكل رقم مسلسل، وأن يعطي عنواناً يعكس مضمونه، على أن يطبع رقم الجدول أو الشكل وعنوانه في أعلي الجدول أو الشكل، وأن يشار في الأسفل إلى مصدره (أو مصادره) كاملة.

## 6- الهوامش والمراجع:

- يتم تخصيص صفحة جديدة في نهاية الدراسة للهوامش مع مراعاة اختصار الهوامش إلى أقصى حد ممكن. ويتم تسلسل أرقامها حسب ترتيب ورودها في المتن.
- يُشار إلى جميع المراجع - العربية والأجنبية - ضمن البحث بالإشارة إلى اسم المؤلف الأخير (العائلة). وسنة النشر ووضعها بين قوسين، مثلا (العلاّق، 1983) و (عابدين، وحبيب، 1987) و(Marshall, 1984) و(Hansen & Messier, 1986). أما إذا كان هناك أكثر من اثنين من المؤلفين للبحث الواحد، فيشار إليهم هكذا (محجوب وآخرون، 1983) و (Kaufman et al., 1986). وإذا كان هناك (محجوب وآخرون، 1983) و (Kaufman et al., 1986). وإذا كان هناك مصدران (أو أكثر) يُشار إليهما كالآتي: (القطان، 1987؛ التويجري، 1988) و (Ferris & Porac, 1984; Locke, 1989). وفي حالات الاقتباس يُشار إلى الصفحة (أو الصفحات) المقتبس منها (العلاّق، 1983 :50) و (Marshall, 1984:50-53).
- يجب أن لا تحتوي قائمة المراجع على أي مرجع لم تتم الإشارة إليه ضمن البحث.
- ترتب جميع المراجع في نهاية البحث حسب الترتيب الهجائي لاسم المؤلف (العائلة) أو الهيئة أو عنوان المرجع إن لم يرد اسم المؤلف.
- تطبع المراجع العربية والمراجع الأجنبية على أوراق مستقلة بمسافة واحدة بين سطور المرجع الواحد ومسافتين بين مرجع وآخر.
- يجب أن يلتزم بترتيب المراجع وفقاً للوصف الببليوجرافي السائد كما في الأمثلة التالية:

أ) **الكتب**

عواضة، حسن محمد. **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية: دراسة مقارنة**. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1983.

تريسي، وليم ر. **تصميم نظم التدريب والتطوير** / وليم ر. تريسي؛ ترجمة سعد أحمد الجبالي. الرياض: معهد الإدارة العامة، 1990.

Zander, Alvin. **Making Groups Effective**. 3rd. ed. San Francisco, California: Jossey - Bass, 1983.

ب) **فصل من كتاب**

عيسى، سوار الذهب أحمد. العوامل المؤثرة على إنتاجية العمل. في: واقع معدلات إنتاجية العمل ووسائل تطويرها / مكتب المتابعة، المنامة، البحرين:

مجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بالدول العربية الخليجية، 1987. ص 11-29.

Ayoubi, Zaki M. "Innovation and Management of Change in Public Enterprises in the Arab World". :**In: Administrative Reform in the Arab World: Readings/** edited by Nassir Al-Saigh, Amman: Arab Organization of Administrative Sciences, 1986. p. 313-329.

ج) **الدوريات**

شيبان، أمة اللطيف. «ملامح تطوّر جهاز الخدمة المدنية في الخطة الخمسية الثالثة للتنمية. **الإدارى** (مسقط: معهد الإدارة العامة). مج12، ع43 (1990/12). ص 13-35.

PicklBagwell, Kyle & Robert W. Staiger. "A Theory of Managed Trade"

**The American Economic Review** Vol. 80. No.4 (Sep. 1990 P.779-795.

د) **أوراق المؤتمرات والندوات**

أحمد، أحمد حسني. «نحو نموذج عربي في تحديد الاحتياجات التدريبية». ، ورقة مقدمة إلى مؤتمر التدريب والتنمية الإدارية الرابع (5-1990/3/7: القاهرة).

القاهرة: الخبراء العرب في الهندسة والإدارة، 1990. ص3.

Pickl, Viktor J. "The Ombudsman and Administrative Reforms". Paper presented to the **Twentieth International Congress of Administrative Sciences** (6-10/9/1986: Amman, Jordan). Amman: Arab Organization of Administrative Sciences, 1986.

## تحكيم البحوث والمقالات المقدمة للنشر

يتم تقييم البحوث والمقالات المقدمة للنشر من قبل أساتذة وباحثين متخصصين ممن لهم رصيد متميز من الإنتاج البحثي والعلمي. وتخضع البحوث والمقالات المقدمة للنشر للإجراءات التالية بالترتيب: (1) الفحص والتقييم الأولى من قبل جهاز التحرير؛ (2) التقييم السرّي بواسطة ثلاثة من المحكمين بالنسبة للبحوث والمقالات التي اجتازت الفحص والتقييم الأولى؛ (3) تقرير صلاحية البحوث والمقالات في ضوء تقارير المحكمين وجهاز التحرير؛ (4) إرسال تقارير المحكمين للمؤلف - ولا تعاد إليه البحوث أو المقالات الأصلية - ويتم إعلامه بنتيجة التحكيم وقرار جهاز التحرير خلال مدة أقصاها خمسة أشهر من تاريخ إشعاره من قبل جهاز التحرير بتسلم البحث أو المقالة المقدمة للنشر؛ (5) في حالة قبول البحث أو المقالة للنشر يتم إعلام المؤلف بتاريخ وموعد النشر ويجري إهداؤه خمس نسخ من المجلة التي نشر بحثه فيها. وتتدرج قرارات جهاز التحرير بشأن البحث أو المقالة المقدمة للنشر تحت واحد من البدائل التالية: (1) قبول غير مشروط للنشر؛ (2) قبول مبدئي للنشر مشروط بإجراء تعديلات شكلية أو موضوعية؛ (3) طلب إجراء تعديلات جوهرية مع إعادة التقدم بالبحث أو المقالة. (4) رفض النشر لأسباب شكلية أو موضوعية. وتشمل معايير التقييم:

- قيمة البحث ومدي أصالته، والإسهام الذى يقدمه، علمياً وتطبيقياً.
- منهج وأسلوب البحث.
- نتائج البحث.
- مدى مراعاة الأمانة العلمية وأعراف التوثيق الببليوجرافي.
- سلامة اللغة وأسلوب العرض المتبع.

**هيئة التحرير**

# محتويات العدد

# التنظيم وإعادة التنظيم الإداري في الجهاز الحكومي: الأسس والمبادئ والأهداف "دراسة تحليلية لتجربة المملكة العربية السعودية"

د. إبراهيم علي الملحم *

## مقدمة :

تعتبر دراسة التنظيم الإداري للجهاز الحكومي وإعادة تنظيمه ظاهرة مستمرة ومتكررة في الإدارة العامة، علماً بأنه ليس هناك إلى الآن أسلوب علمي واضح حول كيفية عمل التنظيم وإعادة التنظيم الإداري لأي جهاز إداري، لكن هناك مبادئ وأسساً عامة في أدبيات الإدارة، ونظريات التنظيم الإداري، يسترشد بها خبراء التنظيم عند إعداد تنظيم أي جهاز إداري جديد، أو إعادة التنظيم والهيكلة الإدارية لجهاز قائم. ويعرف شافرتز التنظيم بأنه " أي هيكل أو إجراءات لتوزيع الأعمال حتى يتم تحقيق أهداف أو أغراض عامة" (Shafritz, 1985, p. 381). ويعرف إعادة التنظيم بأنها " عبارة عن تغيير في الهيكل التنظيمي الإداري والإجراءات، ويتمثل عادة في دمج إدارات وأقسام مع بعضها البعض، أو رفع مستوى إدارة معينة، أو إدخال إصلاحات وتغييرات على إجراءات الميزانية وشئون الموظفين، من أجل زيادة استجابة الجهاز الإداري لمراقبة الجهاز التنفيذي ومن أجل تبسيط الإجراءات الإدارية وجعلها أكثر مهنية" (shafritz,1985, p. 468 ).

وقد ركزت نظريات التنظيم الإداري الأولي على الفاعلية الإدارية كهدف وحافز رئيس لإعادة التنظيم، بينما تركز النظريات الحديثة على أن الهدف والحافز الرئيس وراء عملية إعادة التنظيم في الجهاز الإداري الحكومي هو سياسي بالدرجة الأولى. ويتمثل في إبراز أولويات الحكومة، وإعادة توزيع السلطة داخل الجهاز، وتغيير في المستويات الإدارية لبعض الإدارات، وخلق وظائف جديدة، وإعادة توزيع للموارد المالية والبشرية لتتناسب مع الأوضاع

* أستاذ الإدارة العامة المساعد، معهد الإدارة العامة، الرياض - المملكة العربية السعودية

الجديدة، ولتسهل وتسرع من عملية اتخاذ القرارات. ومن الضرورة تنظيم أجهزة الإدارة الحكومية الحديثة بأسلوب علمي حديث، بحيث تكون لديها المرونة الكافية حتى تستطيع أن تستجيب بالسرعة المطلوبة والوقت المناسب لاحتياجات الأفراد والمجتمع في البيئة التي تعمل بها. ويجب التأكد في هذا المجال من أن التنظيم وإعادة التنظيم يشكلان عملية مستمرة ومتحركة، وليست عملية ثابتة أو جامدة تهتم فقط بتفويض السلطات، ورسم الهيكل التنظيمي، ووصف الوظائف - وهي بالطبع أشياء مهمة - بل يجب أن تركز اهتمامها في تصميم هيكل تنظيمي مرن لاتخاذ القرارات الإدارية المعقدة والمهمة بالسرعة المطلوبة والوقت المناسب. وخصوصاً أنها تعمل في بيئة عمل سريعة الحركة والتقلبات والتغيير. هذا بالإضافة إلى ضمان وجود عامل الكفاءة والفاعلية الإدارية ورضا العاملين والموظفين في الجهاز الإداري.

وسوف نستكشف في هذا البحث موضوع الهدف أو الحافز الرئيس الكامن وراء التنظيم وإعادة التنظيم في الأجهزة الحكومية، عن طريق مراجعة نظريات التنظيم الإداري في حقل الإدارة العامة، لنرى ما إذا كان غرض إعادة التنظيم مشوبًا بعامل الفاعلية الإدارية بالدرجة الأولى، أو بعوامل سياسية تتمثل في إبراز الأولويات وتوزيع السلطات والنفوذ والوظائف والموارد داخل الجهاز الإداري.

**هدف البحث :**

يهدف البحث إلى إلقاء الضوء على أسس ومبادئ عملية التنظيم وإعادة التنظيم في الجهاز الإداري الحكومي، وأهدافه، والأسباب الكامنة وراء عملية إعادة التنظيم، الأمر الذي يسهل على القائمين على عملية التنظيم وإعادة التنظيم، والعاملين، والممارسين في القطاع العام معرفة هذه الأسس والمبادئ والأهداف، والأسباب الرئيسة الكامنة وراء قرار عملية التنظيم وإعادة التنظيم في الجهاز الحكومي، و يساعدهم على استيعاب العملية في إعداد التنظيم المناسب للجهاز المراد تنظيمه. ويهدف البحث أيضاً إلى تحليل تجربة المملكة العربية السعودية في مجال تنظيم وإعادة تنظيم الجهاز الحكومي.

## أسئلة البحث :

سوف يركز هذا البحث على الإجابة عن الأسئلة التالية :

1- ما المقصود بالتنظيم وإعادة التنظيم الإداري؟ ولماذا يلجأ المسئولون الحكوميون إلى إعادة التنظيم؟

2- ما الهدف أو الحافز وراء إعادة التنظيم في الجهاز الحكومي؟

3- ما الأهداف التي يمكن أن تتحقق، والتي لا يمكن أن تتحقق من خلال إعادة التنظيم؟

## منهج البحث :

هذا البحث عبارة عن دراسة استكشافية استطلاعية تعتمد على البحث المكتبي وتتبع المنهج الوصفي والتحليلي للإجابة عن أسئلة البحث، مع نظرة تحليليه لتجربة المملكة في مجال تنظيم وإعادة تنظيم الجهاز الحكومي. وذلك من خلال الأدبيات المنشورة في الكتب والمجلات والدوريات العلمية والبحوث المتخصصة حول هذا الموضوع.

## الجزء الأول : الإطار النظري للدراسة :

هناك مفاهيم رئيسة ونظريات للتنظيم في حقل الإدارة العامة ساعدت بطريقة أو بأخرى على صياغة الطريقة التي من الممكن أن ندرك بها عمليات إعادة التنظيم في الجهاز الحكومي بشكل عام. وسوف يركز هذا الجزء من البحث على مراجعة ومناقشة نظريات التنظيم الإداري الكلاسيكية في حقل الإدارة العامة، والتي ركزت على العامل الاقتصادي عن طريق تحسين الفاعلية الإدارية، وتقليل التكاليف كعامل أو هدف رئيس لقرار إعادة التنظيم. وسنتعرض أيضاً إلى مناقشة نظريات التنظيم الإداري الحديثة التي ركزت على أن الغرض الأساسي من إعادة التنظيم الإداري في الجهاز الحكومي هو سياسي بالدرجة الأولى، ويتعلق بإعادة توزيع السلطات والأدوار والموارد المالية والبشرية والوظائف داخل الجهاز الإداري أكثر من عملية تحقيق الفاعلية الإدارية وتقليل تكاليف التشغيل الإداري للجهاز الحكومي.

إن الاهتمام بالفاعلية الإدارية كهدف رئيس وأساسي في عملية التنظيم وإعادة التنظيم في الجهاز الإداري الحكومي يمكن أن يعود إلى كتابات نظريات التنظيم الكلاسيكية في الإدارة العامة أو ما يسمى بمدرسة الإدارة العلمية للإدارة، و التي سادت في أواخر القرن قبل الماضي وأوائل القرن العشرين 1880 - 1940م. وركزت تلك الكتابات على أن هناك مبادئ علمية للإدارة متى تعلمها المديرون وطبقوها في منظماتهم فإنها تزيد من فاعلية وكفاءة الإدارة في المنظمة. كذلك ينظر هؤلاء الكتاب إلى المنظمات الراشدة " Rational" على أنها منظمات مغلقة لا تتأثر ببيئتها الخارجية، ويمكن عن طريق إعادة تنظيمها تحقيق مستوى من الفاعلية والكفاءة الإدارية المطلوبة. وتسمى هذه الحقبة أيضاً بحقبة فصل السياسة عن الإدارة.

ومن أوائل هؤلاء الكتاب والمنظرين ودرو ويلسون "Wilson, 1887" الذي كتب مقالته المشهورة "The Study of Administration" حيث أكد على الفصل بين السياسة والإدارة، وأكد على أن علم الإدارة يجب أن يستخدم لتحسين أعمال الحكومة وتنقية منظماتها وبرامجها، بحيث تدار بفاعلية وكفاءة عالية بعيدة عن تلوث وتشويه السياسة والمنافسة على السلطة والنفوذ وتوزيع الموارد والوظائف والمراكز بين السياسيين والمديرين والموظفين داخل الأجهزة الحكومية. وقد دعم فرانك قُد ناو من وجهة النظر تلك، حيث فرق بين وظيفة الإدارة والسياسة، إذ تهتم السياسة بتقرير رغبة الحكومة وقرارها تجاه سياسة معينة أو إقرار برنامج معين، بينما تهتم الإدارة بتنفيذ ما اتخذته الحكومة من سياسات أو قرارات أو برامج بشأن موضوع معين (Good now, 1900) . وتبع هؤلاء المنظرين والكتاب فردريك تايلور الذي حاول أن يضع مبادئ علمية للإدارة عن طريق عمل التجارب لتقرير أفضل حل علمي لتحسين الإنتاجية في المنظمات وتحقيق الفاعلية الإدارية (Taylor, 1912). أما لوثر قولك وأرويك فقد وضعا سبع وظائف رئيسة للإدارة وأطلقوا عليها "POSDCORB" وترمز للأحرف الأولى الإنجليزية في العملية الإدارية لوظائف التخطيط والتنظيم والتوظيف والتوجيه والتنسيق والتبليغ والميزانية حيث أن تطبيقها في أية منظمة إدارية يقود إلى تحسين الفاعلية الإدارية فيها (Gulick & Urwick, 1937).

وقد وضع فيبر نظرية البيروقراطية التي يعتقد أنها التنظيم المثالي لتحقيق الفاعلية والكفاءة الإدارية، وأن أي تغيير في الهيكل التنظيمي يجب أن يؤدي إلى زيادة تقسيم العمل وتخفيض نطاق الإشراف كمعيار لقياس الفاعلية الإدارية في المنظمة (Weber, 1946). ويلاحظ في تلك الحقبة أن المنظمات كانت تعتبر كينونة راشدة ونظامًا مغلقًا لا يتأثر بالبيئة الخارجية للمنظمة، ولا بالسياسة العامة للدولة وإن أية إعادة للتنظيم في الهيكل التنظيمي للمنظمة ككل أو في إحدى وحداتها يجب أن تؤدي إلى تحسين في الفاعلية والكفاءة الإدارية للمنظمة. ومع تطور هذا المفهوم، أصبح ينظر إلى مشاكل الإدارة الحكومية على أنها مشاكل تقنية وفنية بحتة من الممكن تحليلها ودراستها بأسلوب علمي بحت، وحلها عن طريق تطبيق المبادئ العلمية للإدارة. وكان الاهتمام في تحسين الفاعلية والكفاءة الإدارية من قبل الكُتّاب الأوائل في الإدارة العامة، وكذلك رفضهم اعتبار أن توزيع السلطة والنفوذ والموارد المالية والبشرية والتقنية والوظائف واتخاذ القرارات المهمة داخل المنظمة، واعتبار السياسة من العوامل المهمة والأساسية في عملية طلب إعادة التنظيم لأكثر من عامل، لتحسين الفاعلية الإدارية... كل ذلك كان يشكل مواقف ونقاشات حادة وقوية بين علماء وطلاب الإدارة والممارسين في تلك الفترة حيث كان التركيز على أن عامل الفاعلية هو العامل الوحيد والرئيس المناسب في عملية إعادة التنظيم لكثير من الأجهزة الحكومية.

لقد تساءل ماركس عن إمكانية فصل الإدارة عن السياسة في الجهاز الحكومي – القطاع العام– وانتهى إلى عدم إمكانية ذلك، حيث ثبت أن الاعتقاد بأن الإدارة تقوم فقط على المبادئ العلمية، وأنها خالية من أية مفاهيم وقيم اجتماعية وسياسية أخرى غير صحيح، فالإدارة مملوءة بالقيم الاجتماعية والسياسية الأخرى التي تؤثر على أدائها، ومن ثم يجب أخذها في الاعتبار (Marx, 1946) . وكذلك فعل والدو، حيث هاجم مدرسة الإدارة العلمية وتركيزها على مفهوم الفاعلية والكفاية الاقتصادية والإدارية وإهمال القيم السياسية والاجتماعية الأخرى، مثل العدالة والمساواة (Waldo,1948). كذلك فعل سايمون الذي رفض مبادئ الإدارة العلمية واعتبرها مبادئ متضاربة (Simon, 1946).

ومع نهاية الحرب العالمية الثانية أصبحت وجهة النظر الكلاسيكية في الإدارة حول التنظيم وإعادة التنظيم قديمة وغير متمشية مع الواقع، وتطور حقل الإدارة العامة بشكل خاص، حيث حلت محلها وجهة نظر علماء ومفكري الإدارة من الجيل الثاني الذين يعتبرون استخدام التنظيم وإعادة التنظيم والهيكلة الإدارية في الجهاز الإداري الحكومي عبارة عن وسيلة سياسية، والهدف الرئيس لها هو إعادة توزيع السلطات والنفوذ، وتقسيم الوظائف والموارد المالية والبشرية والتقنية داخل الجهاز الإداري الحكومي بالدرجة الأولى، وليس تحقيق الفاعلية والكفاية الإدارية. وبدأ عدد من هؤلاء الكتاب والمفكرين يتكلمون عن دور المدير الإداري في الجهاز الحكومي في اللعبة السياسية، حيث من الممكن عن طريق إعادة التنظيم أن يتم التأثير على نظام توزيع السلطات والموارد المالية والبشرية والتقنية والوظائف، وتغيير المستوى التنظيمي للإدارات داخل الجهاز الإداري. كما أن قيام المديرين البيروقراطيين بممارسة سلطاتهم المخولة لهم بموجب النظام، وخلق نظام من قيم العمل داخل المنظمة، والاختيار بين البدائل المتوافرة في اتخاذ القرار حول موضوع معين، تجعلهم من اللاعبين السياسيين الرئيسين في الأجهزة الحكومية. فقد أشار كوفمان على سبيل المثال إلى أن توزيع السلطة، وقوة التأثير داخل الجهاز الإداري بين الإداريين والمسئولين تسهلان عملية إحداث التغيير في السياسة العامة للجهاز وتعطيان إشارات تدل على ظهور أولويات جديدة كسبب مهم ورئيس لإعادة التنظيم (Kaufman, 1964). أما مانسفيلد فقد أورد في تحليله لأهداف وأسباب إعادة التنظيم في الأجهزة الحكومية أسباباً مشابهة، منها أن إعادة التنظيم تعطي إشارة واضحة للتغيير في السياسة العامة، وتؤدي إلى زيادة الاهتمام في البرامج المفضلة سياسياً والتي ترغب الحكومة في تنفيذها عن طريق الجهاز الإداري وتعتبرها من الأولويات أو في أعلى القائمة، وتعمل على عدم الاهتمام بالبرامج غير المرغوب في تنفيذها سياسياً، ووضعها في آخر قائمة البرامج أو حتى حذفها من القائمة، وتمنح الأفراد الرئيسين في الجهاز الإداري صلاحيات وسلطات كبيره تتناسب مع مناصبهم ومسئولياتهم الإدارية (Mansfeld, 1982).

وتعتبر كتابات سيدمان من أهم المصادر الشاملة والرئيسة الغنية بالمعلومات حول اللعبة السياسة في التنظيم وإعادة التنظيم في أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية،

وتحديد العوامل والقوى التي تصبغ إعادة تنظيم الإدارة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية. حيث أوضح أن هناك قوى ولاعبين كثيرين يقررون أهدافاً وغايات إعادة التنظيم للإدارة التنفيذية الأمريكية، منها أصحاب المصالح ولجان الكونجرس المختلفة والمؤسسات العامة في الولايات والحكومات المحلية. هذا إضافة إلى الثقافة والخصوصية الإدارية التي يختص بهما كل جهاز أو مؤسسة إدارية وميزانها عن المؤسسات الأخرى. لقد أصبحت السياسة ميدان تنافس مشروع بين المديرين والبيروقراطيين في الأجهزة الحكومية، كما إن عملية إعادة توزيع السلطة والنفوذ والامتيازات والموارد والوظائف أيضاً هي دافع مشروع لعملية إعادة التنظيم في البيروقراطية الحكومية (Seidman, 1970).

هذا وقد تطورت نظريات الإدارة من النظرية الكلاسيكية للإدارة التي تنظر للمنظمة كنظام راشد مغلق جامد ولا تتأثر ببيئتها الخارجية، وتركز بشكل كبير على التخطيط والمراقبة لتحقيق الفاعلية الاقتصادية، إلى ظهور النظريات الإدارية الحديثة مثل نظرية النظام الإداري المفتوح، التي تنظر إلى المنظمة كنظام مكون من مجموعة من الأنظمة الثانوية متداخلة مع بعضها، تعمل كنظام واحد مفتوح تتداخل وتتفاعل مع ما يحدث في بيئتها الخارجية من تغيرات اقتصادية وسياسية وتقنية واجتماعية، ومن ثم تتأثر بها وتأخذها في الاعتبار (Kast and Rosenzweig, 1978). إن الميزة التي تتصف بها الإدارة هي قدرتها على التعامل مع التغير والمتغيرات، فالإدارة عبارة عن إجراءات تحتوي مختلف الأنظمة أو الوحدات الثانوية للمنظمة وتربط بينها، فمن خلال نظرية النظام المفتوح فإن المنظمة تواجه حالات دائمة التحرك والتغير، وتتصف هذه التغيرات بعدم التأكد والغموض، وليس بيد المنظمة في مثل تلك الحالات السيطرة التامة على أوضاع وعوامل الإنتاج المختلفة. حيث إنها في هذه الحالات محددة أو مقيدة بعدة عوامل بيئية خارجية وقوى أخرى داخلية تقنية وهيكلية ونفسية واجتماعية، مما يحتم على المنظمة أن تعي وتفهم هذه القوى والعوامل، وتعي كيفية التعامل مع بيئتها الداخلية والخارجية بما يحقق أهدافها العامة. إن مفاهيم وأسس نظرية النظام الإداري المفتوح تتناسب جيداً مع بيئة وتركيبة الجهاز البيروقراطي الحكومي، حيث تتداخل العوامل والقوى السياسية والاقتصادية والتقنية والاجتماعية وقوى الضغط والمصالح مع بعضها البعض للتأثير

على تنظيم الجهاز الحكومي والكيفية التي يتم بها توزيع السلطات والصلاحيات والوظائف والموارد المالية والبشرية داخل الجهاز الحكومي والبرامج والمشاريع بشكل عام. إن تطبيق مبادئ ومفاهيم نظرية النظام الإداري المفتوح في الجهاز البيروقراطي يسمح للمنظمة أن تأخذ في الاعتبار ما يحدث في البيئة الخارجية لها وتتفاعل معه وتتأثر به.

وبناء على ما تقدم من مراجعة لأدبيات الإدارة حول التنظيم وإعادة التنظيم في الجهاز البيروقراطي الحكومي، فمن الممكن محاولة الخروج بتعريف عن التنظيم في الجهاز الحكومي بأنه "الهيكل التنظيمي الذي من خلاله يستطيع الجهاز الإداري الحكومي تنفيذ برامجه ومشاريعه المقرة من قبل السياسة العامة للحكومة"، وتعريف المقصود بإعادة التنظيم في الجهاز الحكومي بأنه " دراسة ومراجعة الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري الحكومي، من أجل إعادة النظر في المستويات الإدارية للإدارات المختلفة في الجهاز، وتوزيع السلطات والصلاحيات والموارد المالية والبشرية على ضوء الظروف الجديدة والمتطلبات المستجدة والتي تتطلب تغييراً في نظام وأسلوب رسم السياسة العامة واتخاذ القرارات المتعلقة بتنفيذ البرامج والمشاريع المقرة في السياسة العامة للحكومة".

**الجزء الثاني : أغراض وأهداف إعادة التنظيم :**

تهدف محاولة أو مشروع إعادة التنظيم إلى إحداث نوع من التغيير في الهيكل التنظيمي للمنظمة وأنشطتها الرئيسة وتوزيع السلطات، ويتبع هذا تغيير في المستويات الإدارية وميزان القوى والتأثير والنفوذ، وتوزيع الموارد المالية والبشرية داخل المنظمة، وقد يكون هذا تغييرًا بسيطًا أو تغييرًا جذريًا ورئيسًا يمس بعض أو جميع الوحدات الإدارية داخل الجهاز الإداري. ولإحداث التغيير المرغوب يجب اتخاذ إجراءات رسمية وغير رسمية تشمل خطوات لتعيين موظفين جدد، ونقل أو إنهاء خدمات بعض الموظفين الحاليين، ودمج بعض الإدارات والوحدات الإدارية مع بعضها البعض، وتغيير مستواها التنظيمي، أو إلغاء بعض الإدارات والوحدات الإدارية القائمة، أو إنشاء إدارات ووحدات إدارية جديدة. وقد يتطلب أيضاً إصدار قرارات تشريعية وإدارية جديدة تتعلق بهذه التغييرات.

ومن الممكن أن تحدث إعادة التنظيم في كل تنظيم هرمي، إذ قد يحدث تغيير كبير في المستوى والمضمون، وقد يحدث تغيير بسيط وصغير، وقد يكون الدافع وراء قرار إعادة التنظيم دائماً أمورًا معقدة مهما بدت واضحة وشفافة، وتختلف هذه الرؤية من مشارك إلى آخرًا وعلى الخصوص أولئك الذين قد تتأثر قدراتهم وسلطاتهم سلباً أو إيجاباً. وقد يكون الدافع من التغيير ناجًا عن تغيير في السياسة العامة للجهاز عن طريق الاهتمام ببرامج معينة وإلغاء برامج وأنشطة محددة، أو خفض الاهتمام بها، أو نقل إدارات ووحدات إدارية مسئولة عن برامج ونشاطات معينة إلى وزارة أو مؤسسة عامة أخرى تكون لصيقة وذات علاقة أكبر بهذه الأنشطة، أو تجميع إدارات ووحدات إدارية متفرقة تحت جهاز إداري واحد، مما يحدث نتائج وتنسيقًا أفضل بين هذه الوحدات الإدارية المتفرقة. وقد يكون الدافع رفع أو خفض مستوى إدارة معينة أو مستوى مديرها، أو تغيير في الأولويات بين البرامج. ويكون الدافع ناجًا في الغالب عن توسع أو انكماش في حجم العمل والنشاطات أو التكاليف. وقد يكون الدافع إلغاء التداخل في المسئوليات والواجبات والصلاحيات بين عدد من الأجهزة الحكومية، وتقديم نفس البرامج والأنشطة والخدمات من أكثر من جهة أو جهاز حكومي. وقد يكون الدافع هو الرغبة في مكافأة موظف جيد يعتبر ذا أهمية للمنظمة، مما يتطلب إحداث إدارة له تتناسب مع قيمته ومستواه الإداري. وقد يكون الدافع وراء إعادة التنظيم هو ظهور تقنية حديثة تخدم إدارة معينة، مما يتطلب فصلها في وحدة إدارية خاصة بها. وقد يكون الدافع ناجًا عن تغيير في الأولويات للمنظمة، وأخيراً قد يكون الدافع لإعادة التنظيم هو حل خلاف بين عددٍ من المسئولين الإداريين الرئيسين في الجهاز الإداري حول السلطات والصلاحيات والمسئوليات، مما يتطلب التدخل لإعادة تنظيم الجهاز الإداري جزئياً أو كلياً.

هذا ولقد أورد كُتّاب عديدون أهدافاً عدة لإعادة التنظيم، منها ما ورد في قرار لجنة براون لو (Brownlow Committee) لإعادة تنظيم الحكومة الأمريكية لعام 1949م، حيث ذكر أن لإعادة تنظيم جهاز الحكومة الفدرالية ستة أهداف رئيسة هي (Mansfield, 1982):

1- تنفيذ أفضل للقوانين، وكفاءة أفضل في إدارة الإدارة التنفيذية للحكومة، والسرعة في إنجاز أعمال الحكومة.

2- تقليل النفقات، وتحسين الاقتصاد لأحسن مستوى.

3- زيادة الفاعلية الإدارية في تشغيل الأجهزة الحكومية لأعلى مستوى ممكن.

4- جمع وتوحيد وتنسيق وظائف الأجهزة الحكومية المتشابهة مع بعضها طبقاً لأهدافها الرئيسة.

5- تقليل عدد الأجهزة الحكومية قدر المستطاع، بتجميع وتوحيد هذه الأجهزة التي لها وظائف متشابهة تحت إدارة واحدة، وإلغاء الإدارات غير الضرورية، من أجل تحقيق الفاعلية الإدارية.

6- إلغاء التداخل والازدواجية بين أجهزة الدولة.

وذكر زانتن أن أول شرط في التنظيم يجب معرفته هو تحديد ومعرفة الغرض أو الهدف من التنظيم أو إعادة التنظيم، لأن هناك أهدافاً مقبولة ومبررة، ومن الممكن تحقيقها، وأخرى غير مقبولة أو مبررة لأن تكون هدفاً لإعادة التنظيم، ومن ثم من الصعب تحقيقها. وطبقاً لزانتن فإن أغلب دراسات إعادة التنظيم تهدف إلى تحقيق واحد أو أكثر من الأهداف الستة التالية (Szanton, 1981):

1- إحداث عملية رج للمنظمة (Shake Up an Organization)، لإثبات حزم الإدارة، أو وصول مدير تنفيذي جديد للمنظمة، يود أن يضع بصماته الواضحة على هيكلية المنظمة وإجراءاتها الإدارية.

2- تبسيط وتسهيل الجهاز الإداري الحكومي (Simplify or Streamline)، أو بمعنى أخر تصغير حجم الجهاز الحكومي ككل عن طريق دمج الأجهزة الحكومية التي تشترك في تقديم أو تنفيذ خدمات واحدة أو متشابهة تحت جهاز إداري واحد، لتقليل وحدات الجهاز الإداري وزيادة التنسيق بينها.

3- تقليل النفقات أو التكاليف (Reduce Cost) ،عن طريق إلغاء أو تقليل التداخل والازدواجية بين الأجهزة الحكومية المختلفة في المسئوليات والمهام والأهداف لتحقيق الفاعلية والكفاءة الإدارية. وهذا هو الهدف التقليدي من إعادة التنظيم الذي ركزت عليه النظرية الكلاسيكية للإدارة، وحظي لفترة طويلة بتأييد الكثير من علماء الإدارة والمشرعين والسياسيين والموظفين الحكوميين.

4- إبراز الأولويات (Symbolize Priorities)، عن طريق تجسيد تلك الأولويات في وحدة إدارية واضحة في الهيكل الإداري للجهاز الإداري الحكومي، أو في الهيكل العام للدولة، ممثلة في وزارة أو مؤسسة عامة تكون مسئولة عن تقديم تلك الأولويات.

5- تحسين كفاءة البرامج (Improve Program Effectiveness)، عن طريق وضع البرامج والأنشطة المتشابهة والمكملة لبعضها البعض تحت إدارة جهاز إداري ومدير واحد لتحسين كفاءة الأجهزة الحكومية

6- توحيد السياسات العامة (The Integration of Policy)، وذلك عن طريق دمج المؤسسات والأجهزة الحكومية التي لها مصالح متضاربة ومتنافسة مع بعضها البعض تحت إدارة منظمة أو جهاز إداري واحد، مما يؤدي إلى زيادة التنسيق والتعاون بينهم، ويقلل من الاختلاف والتنافس والعداء بينهم حول الموارد والمصالح المختلفة.

هذه الأهداف الستة متداخلة مع بعضها البعض نوعاً ما، وتهدف أغلب دراسات إعادة التنظيم إلي تحقيق واحد أو أكثر منها، فبعض دراسات إعادة التنظيم قد تؤدي إلي تحقيق ولو جزء من كل هدف من الأهداف الستة، مع تركيز واضح على تحقيق هدف أو هدفين منها. وطبقاً لزانتون فإن الأهداف الثلاثة الأولى - رج المنظمة، تبسيط وتسهيل الجهاز الحكومي، وتقليل النفقات أو التكاليف- هي غير مبررة أو مقبولة لتكون سبباً لإعادة التنظيم، لأنها غالباً ما تكون صعبة أو غير قابلة للتحقيق. أما الأهداف الثلاثة الأخيرة - وهي إبراز الأولويات، تحسين كفاءة البرامج، وتوحيد السياسات- فهي أكثر مشروعية وقبولاً كسبب لإعادة التنظيم، ويمكن تحقيقها بشكل أسهل.

**الأهداف التي يمكن تحقيقها من خلال التنظيم أو إعادة التنظيم :**

1- إبراز الأولويات بشكل واضح وملموس - عن طريق إنشاء جهاز إداري جديد، مثل وزارة أو مؤسسة عامة، أو حتى إدارة عامة، أو وحدة إدارية داخل وزارة أو مؤسسة عامة حكومية، لتقديم خدمات أو برامج وأنشطة معينة - يجسد أهمية هذه الخدمات والبرامج والأنشطة التي تقدمها هذه الأجهزة الحكومية، والتي قد تكون أهميتها نابعة من أنها تلبي احتياجات سياسية واقتصادية واجتماعية أو إدارية للمجتمع. وتساعد إعادة التنظيم على إبراز هذه الأولويات الوطنية بشكل بارز ومرئي، عن طريق تجسيدها في جهاز إداري محدد يعطيها موقع واضح على الهيكل الإداري للدولة، ويضعها بشكل دائم على جدول الأعمال الوطنية التي يراد تحقيقها، ويساعد على توفير الموارد المالية والبشرية والتقنية الضرورية لتحقيق هذه الأولوية، ويوجد من يدافع على بقائها واستمرارية تقديمها، سواء داخل الجهاز التشريعي أو التنفيذي للحكومة أو الرأي العام، نظراً لأهميتها للمجتمع.

2- تحسين كفاءة البرامج عن طريق وضع برامج منفصلة عن بعضها إدارياً، لكنها مترابطة عملياً ومكملة لبعضها البعض تحت إدارة واحدة ومدير واحد يساعد على التنسيق بينها ويعمل على منع أو تقليل التضارب والازدواجية بينها، مما يوحد الجهود، ويقلل التكاليف، ويحقق الكفاءة الإدارية المطلوبة. ويخلق التنظيم ثقافة مميزة للمنظمة والمنظمات التي لها تاريخ قديم وطويل من الإنجازات الملموسة، ويعطي رسالة مهمة وواضحة ومفهومة من جميع العاملين فيها، حيث تكون لها ثقافة وقيم إدارية مميزة وراسخة يكون من الصعب تغييرها، ويظهر العاملون فيها مقاومة شديدة لتغييرها. وتساعد إعادة التنظيم على تحقيق الكفاءة الإدارية بين البرامج المتنافسة والتي تعمل في بيئة عدائية أو غير ودية أو بين برامج ناجحة محاطة ببرامج غير ناجحة مما يؤثر على أدائها. إن الكفاءة الإدارية مفهوم غامض نوعاً ما، وليس من السهل قياسه أو وصفه، لهذا فإن إعادة التنظيم قد تساعد على تحسين وتحقيق الكفاءة المطلوبة وتحقيق الأغراض الأساسية من إنشاء البرنامج.

3- توحيد السياسات العامة. إذ من الممكن أن تساعد إعادة التنظيم على تحقيق التوحيد بين السياسات العامة، وذلك بوضع أجهزة حكومية مستقلة لها مصالح متضاربة ومتنافسة مع بعضها البعض تحت إدارة رئيس وجهاز إداري واحد. يستطيع الرئيس أو المدير العام أن يتوسط في حل الاختلافات بين هذه الأجهزة التي كان من الصعب في السابق حلها. وهذا يساعد على تحسين إجراءات اتخاذ القرارات ورسم السياسات والتنسيق بين هذه الوحدات الإدارية المختلفة التي كانت في السابق منفصلة عن بعضها وأصبحت موحدة تحت إدارة واحدة.

**الأهداف التي لا يمكن تحقيقها من خلال التنظيم أو إعادة التنظيم :**

1- رج المنظمة لإثبات حزم الإدارة، أو في حالة وصول مدير تنفيذي جديد للمنظمة يود أن يضع بصماته بوضوح على هيكلية المنظمة وإجراءاتها الإدارية. إذ من المفهوم والمتوقع عند تعيين مدير تنفيذي جديد للمنظمة أن يدخل بعض التعديلات الجوهرية على الهيكل التنظيمي للمنظمة ليصبغها بمفاهيمه ومبادئه الإدارية، أو بمعنى آخر ليضع بصماته وآثاره على المنظمة. ويتم ذلك عن طريق استقطاب مساعدين وموظفين جدد من الذين يثق في مقدرتهم الإدارية وولائهم له، ويتفقون معه في الأساليب والمبادئ والفلسفة الإدارية، ويعينهم في وظائف ومراكز قيادية في المنظمة حتى يستطيع أن يسيطر على الأوضاع داخل المنظمة ويحدث التغيير الذي يهدف إليه. ومن الممكن أن يحدث بعض النقل بين الإداريين الحاليين في المنظمة مما يؤدي إلى تفكيك شبكة الاتصالات والعلاقات غير الرسمية وتغيير مصادر القوة للمديرين داخل المنظمة، مما يساعده على السيطرة على الأوضاع داخل المنظمة، ومن الممكن أيضاً أن يحدث تغييرًا على برامج التشغيل في المنظمة، ويغير في الأولويات بين هذه البرامج ليحدث التغيير المطلوب، ويترك بصماته فعلاً على المنظمة.

إن إحداث هذه الوسائل لهز المنظمة قد لا يكون سهلاً ما لم توجد هناك أسباب قوية مقنعة لدى أغلبية العاملين في المنظمة بأهمية تنفيذها، وليس بسبب إثبات شخصية أو قوة المدير. لأنه إذا كان السبب الرئيس لهز المنظمة هو ترك بصمات المدير

وإثبات شخصيته وقوته، فقد يواجه بمقاومة شديدة من قبل أغلب الموظفين والعاملين في المنظمة. إذ إن كل الأجهزة البيروقراطية الحكومية تزخر بالموظفين المؤهلين الذين لديهم الخبرة والمعرفة، ويستطيعون وضع العوائق لإيقاف أو تأخير هذا التغيير بوسائل كثيرة، منها على سبيل المثال، عدم تعاونهم مع المدير والإدارة الجديدة، واستثارة الرأي العام والصحافة للفت الانتباه إلى ما يحدث في المنظمة، ومعارضته أو انتقاده، والاتصال بالجهات التشريعية لمناقشة ما يحدث وينفذ من قبل المدير الجديد، وأخيراً محاولة اكتشاف ما إذا كانت هناك أية معوقات قانونية أو إدارية تمنع تنفيذ هذه التغييرات وإثارتها من أجل وقف تنفيذ أي من اقترحه المدير الجديد للمنظمة.

2- تبسيط وتسهيل الجهاز الإداري الحكومي أو بمعنى أخر تصغير حجمه. عن طريق دمج الأجهزة الحكومية التي تشترك في تقديم أو تنفيذ خدمات واحدة أو متشابهة تحت جهاز إداري واحد، لتقليل وحدات الجهاز الإداري وزيادة التنسيق بينها. هذا الهدف ليس فقط مستحيل التحقيق بل إنه مكلف جداً. فمثلاً وعد الرئيس الأمريكي جيمي كارتر خلال حملته الانتخابية عام 1976م بتقليص عدد أجهزة الحكومة الفدرالية من 1900 إلى 200 جهاز إداري حكومي، وذلك عن طريق إلغاء بعض الأجهزة ودمج بعضها مع بعض، وطبعاً لم ينجح في تحقيق هذا الهدف. فالواقع أنه من الصعب جداً إلغاء عدد كبير من وزارات ومؤسسات الدولة أو دمج عدد كبير منها مع بعضها بقصد تقليل عدد الأجهزة الحكومية. إذ إن ذلك قد يكون له أثر عكسي على تقديم الخدمات العامة من الناحية الكمية، والنوعية التي تقدمها هذه الأجهزة، هذا بالإضافة إلى أثره العكسي على النواحي الاقتصادية والاجتماعية.

إن الجهاز البيروقراطي الحكومي في عالمنا المعاصر ليس جهازاً بسيط التركيب والمهام والمسئوليات، بل إنه جهاز كبير جداً ومعقد، وعليه مسئوليات صعبة جداً متعددة ومتضاربة وغير منسجمة مع بعضها البعض. فالحكومة اليوم لا تقوم فقط بمسئولياتها التقليدية من حفظ الأمن، وتوفير العدالة بين أفراد المجتمع، وإقامة

علاقات مع الدول الأخرى، والدفاع عن البلد من الاعتداءات الخارجية. بل تقوم بمهام أخرى كثيرة، مثل تحقيق نمو اقتصادي معقول، واستقرار للأسعار، وتحقيق توظيف شبه كامل للقوى العاملة فيها، وحماية المستهلك، وتحقيق ميزان تجاري ومدفوعات لصالحها، وحماية البيئة، وتأمين بيئة عمل سليمة وآمنه. هذا بالإضافة إلى تأمين جميع الخدمات العامة من ماء وكهرباء وخدمات تليفونية وصرف صحي وعلاج وتعليم .....وغيرها. هذه المهام والمسئوليات تتطلب جهازًا إداريًا ضخمًا وكبيرًا جداً من الصعب تصغيره وتقليل عدد وحداته بسهولة.

3- تقليل النفقات أو التكاليف، عن طريق إلغاء أو تقليل الازدواجية والتداخل أو التشابك بين الأجهزة الحكومية في المسئوليات والمهام والأهداف، لتحقيق الفاعلية الاقتصادية والإدارية. وهذا هو الهدف التقليدي من إعادة التنظيم الذي ركزت عليه النظرية الكلاسيكية للإدارة، وحظي لفترة طويلة بتأييد الكثير من علماء وخبراء الإدارة والمشرعين والسياسيين والبيروقراطيين كهدف مشروع وقابل للتحقيق. إلا أنه في الحقيقة ثبت أنه من الصعب تحقيق خفض ملموس في التكاليف عن طريق إعادة تنظيم الأجهزة الحكومية إلا في حالة إلغاء برامج ومشاريع حكومية رئيسة كاملة. وطبقاً لسالمون فإنه من الممكن عن طريق إعادة التنظيم خفض التكاليف الثابتة والإدارية بشكل محدود جداً. إذ أشار في دراسة لبرامج تنفذها الحكومة الفدرالية الأمريكية تبلغ تكاليفها 50 بليون دولار أنه من الممكن توفير 10% من التكاليف الإدارية عن طريق إعادة التنظيم، وهذا المبلغ يعادل 0.04 بالمائة من جملة تكاليف البرنامج، وهو مبلغ زهيد جداً لا يستحق أن يكون هدفًا رئيسًا لإعادة التنظيم .(Salamon,1981)

وقد أثبتت الدراسات الحديثة أن الهدف الرئيس لإعادة التنظيم هو في الواقع إعادة توزيع السلطة والنفوذ والموارد داخل الأجهزة الحكومية أكثر من عامل تقليل النفقات أو التكاليف. وكان يدعي أغلب الرؤساء الأمريكيين أن الهدف الرئيس من إعادة تنظيم جهاز الحكومة الفدرالية الأمريكية هو هدف اقتصادي بالدرجة الأولى لتقليل النفقات، ما عدا

الرئيس روزفلت الذي قال للجنة "براون لو" عام 1936 لإعادة تنظيم أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية: "دعونا نتجاوز فكرة أن هدف التنظيم هو اقتصادي لتقليل النفقات، بل الهدف يجب أن يكون لتحسين مستوى الإدارة في أجهزة الحكومة". أي بمعنى آخر: تحقيق الكفاءة الإدارية. لقد أكدت التجارب العملية صحة رأي وفكرة الرئيس روزفلت حيث أثبتت الدراسات أن إعادة التنظيم لا يمكن أن توفر أو تقلل من تكاليف تشغيل وإدارة أجهزة الدولة". إذ إن تقليل تكاليف التشغيل في الجهاز البيروقراطي لا يمكن أن يتحقق فقط عن طريق إعادة ترتيب عدد من الصناديق داخل الهيكل التنظيمي لوزارة أو مؤسسة معينة من أجهزة الدولة، ولا حتى للهيكل التنظيمي للجهاز الحكومي برمته. لأن العائد المالي سوف يكون قليلاً جداً، بحيث لن يشكل الحافز الرئيس لقرار إعادة التنظيم. لقد ثبت أن تحقيق الفاعلية الإدارية والاقتصادية في إدارة الجهاز البيروقراطي ليس سببًا مقنعاً ومبرراً لإعادة التنظيم في أجهزة الدولة، بل السبب الرئيس هو إعادة توزيع السلطة والنفوذ والموارد المالية والتقنية والفنية والوظائف داخل الجهاز الإداري (Siedman, 1980).

إن الخطأ الذي يرتكبه الكثيرون من خبراء التنظيم هو عدم معرفتهم بأن إعادة التنظيم هي جزء لا يتجزأ من نموذج أو تركيبة المصالح أو اللعبة السياسية داخل الجهاز البيروقراطي الحكومي. إذ إن تنظيم الجهاز الحكومي مرتبط دوماً بمجموعات المصالح والضغط من الناخبين واللجان التشريعية والقوى السياسية المختلفة ومصالح مختلف المناطق الداخلية في الدولة. لذلك يجب أن تتوافر لدى خبراء التنظيم المهارة والمعرفة الجيدة والخبرة الكافية لتحليل مصادر القوة والضعف في الجهاز الإداري القائم، ومعرفة مكونات وتركيبة وبيئة النظام الإداري الحالي، ومبررات طلب إعادة التنظيم لأي جهاز من أجهزة الدولة. وهذا يساعدهم على طرح فكرتهم حول تنظيم الجهاز الإداري الحكومي بثقة كبيرة، وإقناع المسئولين السياسيين والتشريعيين والتنفيذيين بمعقولية وصحة وجهة نظرهم، وإلا فإن عملهم قد لا ينجح أو قد يكون تأثيره محدودًا جداً. إن الخيار الآخر لإعادة التنظيم هو التنسيق بين أجهزة الحكومة، لأنها لا تستطيع وفي نفس الوقت لا تريد أن تندمج مع بعضها البعض في عملية من عمليات إعادة التنظيم.

إن طريق إعادة التنظيم غالباً ما يكون مغلقاً وتواجهه صعوبات ومقاومة شديدة من الأجهزة الإدارية نفسها، ومن أصحاب المصالح من داخل وخارج الأجهزة الحكومية، الذين يمكن أن تتأثر مصالحهم ونفوذهم أو مركزهم الوظيفي. ويرى "شيك" أنه نتيجة الغموض وعدم الوضوح الذي يصاحب نتائج عملية إعادة التنظيم نتيجة التغيير في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري وطول الوقت وعِظَم الجهد الذي يبذل في عملية إعادة التنظيم، فإن التنسيق بين أجهزة الدولة المختلفة قد يكون الخيار الأمثل والأفضل والأكثر قبولاً من قبل جميع الأطراف ذات العلاقة (Schick, 1981). إن عملية إعادة التنظيم في الجهاز الإداري الحكومي هي وسيله لا غاية بحد ذاتها، وهي عملية مستمرة وطويلة، وفي نفس الوقت فإنها بطيئة،ولا تظهر نتائجها إلا بعد فترة طويلة جداً، لأنه من الصعب جداً تحريك وتغيير الأجهزة البيروقراطية بسهولة وبسرعة. لذا فإن الذي يستفيد من نتائج عملية إعادة التنظيم هو الرئيس أو المدير الجديد الذي خلف المدير الذي بدأ عملية إعادة التنظيم. وأحد الأسباب الرئيسة وراء عدم الرغبة في قبول دراسة جيدة لإعادة التنظيم ومقاومة تنفيذها لأنها قد تحدث تغييرات جوهرية ورئيسة على الهيكل العام للجهاز الإداري، مما قد يقود إلى مقاومة قويه من القوى السياسية والبيروقراطية في الدولة، ويخلق نوعًا من الخوف والبلبلة داخل الجهاز أو المؤسسة التي سوف يتم إعادة تنظيمها، نتيجة للغموض الذي يصحب عملية إعادة التنظيم وما يترتب عليها من نتائج (Szanton, 1981).

## عناصر إعادة التنظيم

التنظيم وإعادة التنظيم ما هما إلا وسيلة من الوسائل لعلاج الخلل في المؤسسات والمنظمات في القطاع العام أو الخاص. وفي نفس الوقت من الممكن أن يؤديا إلي تعطيل أو إرباك الترتيبات الرسمية وغير الرسمية في المنظمة التي يجري إعادة تنظيمها على الأقل في المدى القصير، نتيجة الشعور لدى الكثير من المسئولين في المنظمة بالخوف أو عدم معرفة النتائج والترتيبات الجديدة التي قد تؤول إليها عملية إعادة التنظيم، ويعرف زانتون (Szanton,1981) ثلاثة عناصر رئيسة قد تستخدم وتطبق كلها أثناء عملية إعادة

التنظيم أو أي واحد منها. وهذه العناصر هي: 1) الهيكل التنظيمي. 2) الموارد. 3) الإجراءات.

1- **الهيكل التنظيمي** : غالباً ما يعتقد أن إعادة تنظيم الأجهزة الحكومية يرتبط بشكل رئيس بما يتم إحداثه من تغييرات على هياكلها التنظيمية. وما يرتبط بها من تحديد للسلطات والمهام، ونظام التقارير والاتصال بين مختلف الإدارات والأقسام والوحدات الإدارية داخل الجهاز الإداري الواحد، أو بين ذلك الجهاز والأجهزة والمؤسسات الحكومية الأخرى. ولكن حقيقة الأمر أن الهيكل التنظيمي للجهاز الحكومي كبير جداً، وهو أكثر عنصر ملموس من الممكن إحداث تغييرات عليه عن طريق إعادة تصميمه، لكنه في الواقع ما هو إلا عنصر واحد من ثلاثة عناصر رئيسة. ويتم عن طريق إعادة تصميم الهيكل التنظيمي في حالة جهاز إداري قائم إما إحداث إدارات ووحدات إدارية جديدة، أو دمج بعض الإدارات والوحدات القائمة مع بعضها البعض في وحدة إدارية جديدة. وقد ينتج عن إعادة التنظيم خفض أو رفع المستوى الإداري لبعض الإدارات، وفي كل الحالات تتم صياغة الهدف الأساسي والمهام الرئيسة للإدارة أو الوحدة الجديدة. وقد تتم عملية إعادة التنظيم نتيجة دمج جهازين إداريين منفصلين تماماً عن بعضهما في جهاز إداري واحد. أو العكس عن طريق فصل جزء من مهام ومسئوليات جهاز إداري قائم ليكون مؤسسة أو جهازًا قائمًا بذاته. وفي كل الحالات تتم إعادة تصميم الهيكل التنظيمي بناء على الترتيبات الجديدة ، وبناء على وصف للأهداف والمهام لكل وحدة إدارية، ودليل تنظيمي واضح. أما في حالة الجهاز الإداري الجديد فإنه يتم تصميم هيكل تنظيمي يتناسب مع قرار إنشائه ونظامه الأساسي الذي يوضح الهدف الرئيس من إنشائه ورسالته الأساسية، مع صياغة أهداف ومهام أساسية لكل إدارة أو وحدة إدارية يتم إنشاؤها، وعمل دليل تنظيمي متكامل.

2- **الموارد بمختلف أنواعها**: وهي ما تملكه أو تحاول أن تملكه المؤسسة أو الجهاز الحكومي، وما يحدث عليها من تغييرات، وتتكون من ثلاثة عناصر رئيسة، أولها الموارد المالية، وما يمكن تقريره من ميزانية لها، وتعتبر هذه من الأشياء الأكثر وضوحًا، والتي يتم الخلاف

والتناحر حولها دائمًا بين الإدارات المختلفة داخل الجهاز الإداري نفسه وبينه وبين الأجهزة التشريعية والتنفيذية التي تقرر حجم الميزانية للأجهزة الحكومية المختلفة. أما المورد الثاني فهو المعدات والأجهزة بمختلف أنواعها واللازمة لتنفيذ العمل، والأثاث والمباني والتجهيزات الأخرى الضرورية لتسهيل إنجاز العمل. أما المورد الثالث فهو الموارد البشرية الإدارية والفنية، وهو أهم مورد يملكه أي جهاز أو مؤسسة حكومية. وفي حالة إعادة التنظيم يمكن أن يكون هناك تغيير ونقل في هذه الموارد مثل خفض أو زيادة في حجم الميزانية مما ينعكس سلباً أو إيجاباً على عمليات التشغيل في الجهاز الإداري، أو نقل بعض الموظفين من إدارة إلى أخرى أو من فرع إلى آخر، أو على أسوأ الظروف الاستغناء عن بعضهم وإحالتهم للتقاعد عند بلوغ سن التقاعد أو في أحيان أخرى إحالتهم للتقاعد المبكر، أو قد يحدث العكس وتزداد مسئوليات الجهاز وميزانيته، مما ينعكس على زيادة التوظيف فيه، والتوسع في شراء الأجهزة والمعدات الحديثة، أو حتى التوسع في المباني والتجهيزات الأساسية، مما ينعكس أيضاً على حجم ومستوى الهيكل التنظيمي العام للمؤسسة.

3- **الإجراءات** : ويتم عن طريق الإجراءات العمل الفعلي في المنظمة، وهي وسيلة لربط أجزاء المنظمة بعضها ببعض. ومن الممكن أن تؤثر الإجراءات الإدارية بشكل رئيس على كفاءة وأداء الجهاز الإداري عن طريق سرعة عملية سير المعاملات واتخاذ القرار، أو إبطائها داخل الجهاز. ومن الممكن أن تخفي الخلاف وعدم الاتفاق داخل الجهاز أو تظهره وتلقي الضوء عليه، وقد تؤدي إلي خلق خيارات أو طمسها وكتمانها وخلق الإجماع أو التفرقة والتشتت بين المسئولين في الجهاز. وأخيراً من الممكن أن تسهل عملية المراقبة أو تمنعها، أو على الأقل تعوقها، ومن الممكن أن تؤدي إلي زيادة وتحسين كفاءة التنسيق بين الإدارات المختلفة أو تضعفها.

من الممكن أن يحدث التغيير المطلوب على عناصر التنظيم الثلاثة جميعاً أو على أي منها منفصلة. مثل إحداث تغيير على الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للدولة عن طريق إنشاء وزارة أو مؤسسة أو مصلحة عامة جديدة، عن طريق خلق مهام واختصاصات جديدة لها أو دمج مهام واختصاصات إدارات ومؤسسات قائمة لتكون تحت مظلة الوزارة أو

المؤسسة الجديدة. أو اعتبار إعادة تنظيم وزارة أو مؤسسة قائمة بإضافة مهام واختصاصات جديدة لها، ومن ثم إنشاء إدارة أو وحدة إدارية جديدة، أو دمج إدارتين كانتا في السابق منفصلتين عن بعضهما في إدارة واحدة - من الطرق الأكثر شيوعاً في حالات إعادة التنظيم، ولكنها الأكثر صعوبة وتحدياً وبطئاً لإنجازها بنجاح. ويعتبر التغيير والنقل في الموارد وفي إجراءات اتخاذ القرار داخل المؤسسة بشكل عام أكثر سهولة، فمثلاً غالباً ما تؤدي زيادة ملموسة في حجم الميزانية أو في عدد الوظائف المهمة والرئيسة للجهاز إلى تقوية برامجه وقوة تأثير سياساته العامة مقارنة بالعناصر الأخرى داخل الجهاز الإداري نفسه، الأمر الذي يؤدي أيضاً إلى تقوية استقلالية هذه الإدارة أو الوحدة الإدارية أو الجهاز الإداري ككل. إن تحقيق التغيير في حجم الميزانية أو في عدد الموظفين أو نقلهم من إدارة إلى أخرى أسهل من إحداث تغيير رئيس على الهيكل التنظيمي للجهاز، ويعتبر التغيير في الإجراءات وعملية اتخاذ القرارات هو الأسهل بين عناصر إعادة التنظيم، مما قد يتطلب خلق تنسيق أفضل وأكثر فاعلية بين الإدارات المختلفة في المؤسسة أو الجهاز الإداري الحكومي كآلية من آليات التغيير في المنظمات، ولتحقيق تنسيق فعال يحتاج الأمر إلى التزام ودعم من أصحاب السلطة والصلاحية في الجهاز.

ويعتبر إحداث التغيير في الأجهزة الحكومية نوعاً ما صعباً لعدة أسباب، منها أن التغيير التنظيمي نادراً ما يتم إكماله أو تنفيذه، والسبب الأول لذلك يعود إلى قلة فهم طبيعة المنظمات وتركيبتها السياسية، حيث ينظر إليها على أنها نظام من الممكن أن يحل أحد مكوناتها بسهولة محل الآخر .أو أنها عبارة عن صناديق وخطوط يمكن بسهولة أن تغير أو تمحى وترسم من جديد. في الواقع إن المنظمات تزخر بالعاملين والموظفين الذين لهم تاريخهم وقيمهم وخلفيتهم وحوافزهم وتطلعاتهم ومهاراتهم. وهؤلاء من الصعب تغييرهم بل من المستحيل تغييرهم بسرعة، لأنه عندما نحرك أو نغير هذه الصناديق في الهيكل التنظيمي للمنظمة فإننا بطريقة أو بأخرى نغير من حياة هؤلاء الناس (Rasiel, 1999). إن الكثيرين يعتقدون أن الحكومة هي كيان قائم بنفسه ومنعزل عن المجتمع والبيئة المحيطة به، ولكن الواقع أن المنظمات الحكومية جزء من نظام أو هيكل للمصالح يرتبط بمصالح الناخبين والقوى السياسية المنتشرة في المجتمع، ويرتبط

بالاهتمامات على مستوى المناطق والأقاليم المحلية المختلفة، حيث تحدث اللعبة السياسية ويتجسد التوازن بين القوى المختلفة على مستوى المجتمع. أما السبب الثاني لصعوبة التغيير في الأجهزة الحكومية فيكمن في أن تكلفة إحداث تغيير شامل ورئيس مكلفة سياسياً وبيروقراطياً، نتيجة لمعارضة الأجهزة التي سوف ينالها التغيير أو تتأثر به. ويعود السبب الثالث إلى أن مسئوليات الأجهزة الحكومية متداخلة مع بعضها البعض، ومتشعبة ومعقدة و أي تغيير في جهاز ما أو في سياساته العامة قد يؤدي إلى تأثير واضح على وزارات ومؤسسات أخرى لها علاقة بهذه الوزارة أو المؤسسة التي تم إحداث تغيير فيها.

من هذه الصعوبات التي تم ذكرها نستنتج أنه إذا لم يعرف ويفهم المنظمون منشأ ومصدر قوة الترتيبات الحالية في المنظمات التي يراد إعادة تنظيمها ويدعموا خطتهم الإصلاحية بالمهارات والخبرة والإصرار اللازم، فإن جهدهم سوف يكون له تأثير قليل ومحدود جداً (Dean, 1983).

## الجزء الثالث : تجربة المملكة في إنشاء وتنظيم وإعادة تنظيم الأجهزة الحكومية (نظرة تحليلية) :

مرَّ الجهاز الإداري في المملكة العربية السعودية منذ تأسيسها في عام 1351هـ (1932م) حتى الوقت الحاضر بمراحل متعددة من التطور والنمو، طبقاً لمتطلبات التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي الذي مرت به المملكة في تاريخها المعاصر. ومن أجل إلقاء الضوء على تطور الجهاز الإداري في المملكة وما جرى عليه من تغيير عن طريق التنظيم وإعادة التنظيم وإنشاء أجهزة جديدة، فسوف يتم تقسيم ذلك إلى مرحلتين رئيستين :

### 1- المرحلة الأولى: إنشاء وتنظيم الجهاز الإداري التنفيذي في المملكة 1351هـ (1932م) حتى عام 1390هـ (1970م).

تبدأ هذه المرحلة من تاريخ توحيد المملكة عام 1351هـ (1932م) نظراً لأن المملكة

تتكون من عدة مناطق أو أقاليم جغرافية مختلفة من شبه الجزيرة العربية تتصف بقلة وندرة الموارد الاقتصادية والمالية، واختلاف واضح بينها من ناحية النمو والتطور السياسي والاقتصادي والإداري والاجتماعي. فقد كان واضحاً أن إقليم الحجاز كان الأكثر تطوراً وتقدماً. حيث وجدت بعض الأنظمة الإدارية والسياسية والمؤسسات الإدارية فيه، نظراً لخضوعه للحكم والإدارة العثمانية قبل التوحيد، مقارنة ببقية الأقاليم الأخرى التي كانت تدار الأمور فيها بطريقة تقليدية، وتكاد تفتقر تقريباً إلى أبسط نماذج المؤسسات الإدارية والسياسية الحديثة. ونظراً لوجود هذه الظروف الاقتصادية والمالية والإدارية الصعبة، والتنوع والاختلاف بين الأقاليم، سارع الملك إلى بناء الهيكل السياسي والإداري والاقتصادي للدولة الوليدة، بناء على الاحتياجات الأساسية في ذلك الوقت، فبدأ البناء تقريباً من لا شيء، فأسس عام 1930م وزارة الخارجية كأول وزارة لتتولى بناء وتوثيق العلاقات الخارجية مع الدول الأخرى وتوطيدها، وفي عام 1931م تم إقرار أول نظام للموظفين (نظام المأمورين العام). وفي عام 1932م تم إنشاء وزارة المالية والتي سميت - لاحقاً ولا تزال - وزارة المالية والاقتصاد الوطني للإشراف على موارد الدولة المالية وتنظيم جبايتها وصرفها، وجرى إنشاء بعض المديريات التي تتعلق بتأمين الأمن الداخلي والخارجي للدولة والمجتمع، وتأمين بعض الخدمات الأساسية للمواطنين من تعليم وصحة وخدمات بريدية واتصالات سلكية ولاسلكية. لقد كان الهيكل الإداري للدولة في ذلك الوقت بسيطًا وصغيرًا جداً ومحدودًا من حيث حجم وعدد الوحدات الإدارية وتنظيمها، وكذلك عدد الموظفين ومستوى تأهيلهم، نظراً لقلة وندرة الموارد المالية للدولة.

لقد بدأت المشاكل والتحديات في الظهور بعد التوحيد السياسي مباشرة، إذ كانت الدولة في بداية تأسيسها تعتمد على دخلها الذي يأتي من اقتصادها المحلي البدائي والضعيف جداً، وكانت معظم الإيرادات التي تحصل تأتي من الضرائب على الحجاج، والرسوم الجمركية، وضريبة الدخل، ورسوم الموانئ، ورسوم الحجر الصحي، والزكاة، وهي في الأساس ضئيلة، ولا تعد موارد كافية لتغطية الإنفاق العام للحكومة. إضافة إلى أن هذه الموارد لا يمكن أن يعتمد عليها كموارد ثابتة، لأن الدخل من الزكاة نتيجة تربية المواشي والإبل والزراعة يتأثر بأحوال الأمطار ومدى توافرها، كذلك الدخل من رسوم الحج

يتأثر بعدد الحجاج القادمين لأداء فريضة الحج كل عام (Lipsky, 1956). وباكتشاف البترول سنة 1357هـ 1938م، وتصديره بكميات تجارية بعد الحرب العالمية الثانية دخلت المملكة العربية السعودية عصراً أو مرحلة جديدة كدولة تملك أكبر احتياطي للبترول معروف في العالم وقد انعكس هذا بشكل إيجابي على الإيرادات العامة للدولة والاقتصاد الوطني بشكل عام، فتطور اقتصاد المملكة العربية السعودية من اقتصاد زراعي ورعوي بدائي إلى اقتصاد نام ومتطور في الوقت الحاضر، مما انعكس أيضاً وبشكل متسارع على نمو وتطور الجهاز الإداري والهيكل التنظيمي للدولة، وعلى عدد الموظفين والخدمات التي تقدمها الدولة كماً ونوعاً (Newwab et al, 1981).

وخلال الفترة 1944 - 1954م تم إنشاء عدد من الوزارات المهمة، ورفع المستوى التنظيمي لبعض المديريات إلى مستوى وزارات، وهي وزارة الدفاع، والداخلية، والمعارف، والصحة، والزراعة، والتجارة والصناعة، ووزارة المواصلات وأخيراً تم إنشاء أهم جهاز خلال تلك الفترة وهو مجلس الوزراء الذي أنشئ في عام 1953م كسلطة مركزية تشرف على جميع أقاليم المملكة وجميع الأجهزة الإدارية، وكان هذا بمثابة البدء في تكوين الإدارة الحكومية الحديثة في المملكة، حيث أصبح المجلس كجهاز مركزي يمارس كلا من السلطة التشريعية (التنظيمية) والتنفيذية، من سن الأنظمة واللوائح التي تنظم مختلف شئون الدولة والتي تشمل رسم السياسات الداخلية والخارجية للمملكة، ومنها السياسات الاقتصادية والسياسية والمالية والتعليمية والدفاعية، والأشراف على تنفيذ هذه السياسات ( عساف، 1403هـ).

وتم خلال الفترة 1954 - 1961م إنشاء عدد من الوزارات المهمة مثل وزارة البترول والثروة المعدنية، ووزارة الحج والأوقاف، ووزارة الإعلام، ووزارة العمل والشئون الاجتماعية، هذا بالإضافة إلي عدد من المصالح والأجهزة الحكومية المستقلة مثل المجلس الأعلى للتخطيط الذي انشىء عام 1961م، والذي أصبح اسمه الهيئة المركزية للتخطيط عام 1965م، ويرأسه رئيس برتبة وزير يرتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وتقوم الهيئة بتصميم خطة للتنمية وتشرف على تنفيذها، وتنسق بذلك بين مختلف الأجهزة الحكومية وتعد تقريرًا

دوريًا عن النمو الاقتصادي في المملكة، والمشاكل التي تعترض ذلك، نتيجة لذلك توسع وكبر الهيكل الإداري التنفيذي للدولة لمواجهة مسئولياتها في بناء وتنمية المجتمع (Nyrop, 1984).

وبنظرة تحليلية نجد أن السبب في إنشاء أجهزة الدولة المختلفة خلال تلك الفترة كان ناجماً عن ظهور أولويات واحتياجات معينة تطلبتها الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تلك الفترة. ففي بداية تأسيس الدولة في الثلاثينيات من هذا القرن ركز الملك عبد العزيز - رحمه الله - على تأسيس الأجهزة المهمة - ما يسمى في وقتنا الحاضر بوزارات السيادة - مثل مديرية الأمن، ومديرية الدفاع، لتوطيد الأمن الداخلي والدفاع في حالة الاعتداء الخارجي، ومديرية البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، لتأمين الاتصالات بين أرجاء البلاد مترامية الأطراف، وأسس وزارة الخارجية لتوطيد علاقات الدولة الوليدة مع محيطها الخارجي من دول الجوار والدول المؤثرة في السياسة العالمية في ذلك الوقت، ووزارة المالية للإشراف على جمع إيرادات الدولة والإشراف على مصروفاتها. وفي عقد الأربعينيات والخمسينيات والستينيات من هذا القرن توالى إنشاء الأجهزة المختلفة للدولة من وزارات ومصالح وهيئات ومديريات ورئاسات عامة، وتوسعت مهامها ومسئولياتها، وازداد عدد الموظفين الحكوميين كنتيجة طبيعية وحتمية لتطور الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في المملكة.

مع هذا التوسع والتطور السريع والمتلاحق في إنشاء الأجهزة الحكومية المختلفة لكي تقوم بمسئوليات الحكومة المتجددة والمتزايدة، بدأت تظهر بوادر عجز وفشل الأجهزة الحكومية في أداء مهامها ومسئوليتها بكفاءة وفاعلية معقولة ومواجهة التحديات وفقاً للمعطيات والمتطلبات الجديدة، والتكيف معها، نظراً لعدم تنظيم هذه الأجهزة تنظيماً إدارياً حديثاً، وعدم وجود أساليب أو إجراءات إدارية حديثة في العمل، وعدم وجود القوى العاملة المؤهلة والمدربة لتنفيذ المهام المنوطة بها، مما انعكس سلباً على تحقيق أهداف هذه الأجهزة بشكل فعال (Chapman,1974) . وقد أصبح عجز الجهاز الإداري الحكومي وفشله أكثر وضوحاً عندما واجهت الدولة عجزاً مالياً كبيراً في عام 1376هـ (1956م) ناتج

عن غياب سياسة مالية ورقابية واضحة على مصروفاتها، وانخفاض في دخلها من البترول نتيجة لحرب السويس، مما اضطر الدولة إلى التفكير بشكل جدي في طلب المساعدة الفنية من المنظمات الدولية المتخصصة في معالجة المشكلات الإدارية والمالية التي تواجهها. فطلبت عام 1376هـ (1957م) مساعدة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير والأمم المتحدة. حيث ساعد خبراء صندوق النقد الدولي في إصلاح النظام المالي، من خلال تقديم عدة توصيات، من أهمها إعادة تنظيم مؤسسة النقد العربي السعودي، ووضع ميزانية سنوية متوازنة تعتمد من مجلس الوزراء، وإيجاد نظام فعال للرقابة المالية، ووضع خطة للتنمية الاقتصادية، وتنويع مصادر الدخل. للملكة لتقليل الاعتماد على البترول كمصدر واحد للإيرادات، ولذلك طلبت المملكة مساعدة البنك الدولي للإنشاء والتعمير في عام 1380هـ (1960م)، وتلخصت توصيات خبراء البنك في ضرورة إنشاء جهاز مركزي للتخطيط الاقتصادي مرتبط برئيس مجلس الوزراء، وإعادة تنظيم الجهاز الإداري للمملكة، وتدريب وتأهيل القوى العاملة في أجهزة الدولة، وقد لاقت توصياتهم موافقة الحكومة السعودية، حيث تم إنشاء المجلس الأعلى للتخطيط في عام 1380هـ (1961م)، وللمساعدة في إعادة تنظيم الجهاز الإداري للمملكة وتدريب وتأهيل القوى العاملة في أجهز الدولة نصح فريق البنك الدولي للإنشاء والتعمير بالاستعانة بخبراء الأمم المتحدة، حيث طلبت المملكة من لجنة التعاون الفني في الأمم المتحدة دراسة الوضع الإداري في المملكة وتقديم مقترحات وتوصيات لتطويره، وتم إرسال خبير من الأمم المتحدة في عام 1380هـ (1961م) لهذا الغرض، حيث قدم توصياته التي من أهمها ضرورة إعادة تنظيم جميع أجهزة الدولة، وتبسيط الإجراءات الإدارية، وتحديث أساليب العمل، وإنشاء معهد للإدارة العامة لتدريب وتأهيل موظفي الدولة، وتشجيع دراسة الإدارة العامة في الخارج، وقد تم الأخذ بهذه التوصيات ( صادق،1385هـ).

وفي عام 1383هـ (1963م) استعانت الدولة بفريق من خبراء مؤسسة فورد للقيام بإجراء دراسة شاملة عن الجهاز الإداري في المملكة الذي أعد أولاً دراسة تشخيصية، وبناء عليها تم تشكيل خمسة أفرقة عمل للقيام بهذه المهمة وهي: فريق شئون الموظفين، وفريق التنظيم والإدارة، وفريق الشئون المالية، وفريق القوى العاملة والتدريب، وفريق

الأشغال العامة. وقدم كل فريق تقريراً عن كيفية تنظيم وتطوير الجزء الخاص به، وتمخض عن هذه التقارير إعادة تنظيم لبعض الأجهزة الحكومية القائمة، وتطوير لأنظمة الموظفين والشئون المالية والحاسبية والميزانية والمشتريات والمستودعات، وتطوير لأساليب وإجراءات العمل، واقتراح إنشاء أجهزة ومصالح حكومية جديدة وأنظمة جديدة، وكان من ضمن توصيات خبراء مؤسسة فورد أيضاً أنه في حالات إعادة تنظيم الأجهزة الحكومية يجب تقديمها إلى لجنة عليا للإصلاح الإداري لدراستها والموافقة عليها (Jumber, 1970).

وقد وافق مجلس الوزراء بقراره رقم (520) بتاريخ 1383/7/5هـ على تشكيل اللجنة العليا للإصلاح الإداري برئاسة سمو رئيس مجلس الوزراء، وينوب عنه سمو وزير الدفاع والطيران، وعضوية وزراء: المواصلات، والبترول والثروة المعدنية، والإعلام. وقد أعيد تشكيل اللجنة عدة مرات كان آخرها عام 1411هـ حيث أصبحت اللجنة تتكون من خادم الحرمين الشريفين رئيس مجلس الوزراء رئيساً، ووزير المالية والاقتصاد الوطني نائباً للرئيس، وعضوية وزير التخطيط ووزير الدولة رئيس ديوان الخدمة المدنية، واثنين من وزراء الدولة. ويكون من مهامها ما نص عليه البند رابعاً من القرار رقم (520) " اتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق إصلاح الجهاز الإداري، وتكون قراراتها واجبة التنفيذ...". كما نص البند خامساً من نفس القرار على أن " يفوض مجلس الوزراء هذه اللجنة ممارسة اختصاصاته المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (25) من نظام مجلس الوزراء فيما يتعلق بإحداث وترتيب المصالح العامة". ويحق للجنة أن تصدر قرارات وتعليمات تعدل أو تلغي القرارات والتعليمات السابقة أو تنشئ أحكاماً إدارية جديدة.( قرار مجلس الوزراء رقم (520) بتاريخ 1383/7/ 5هـ الفقرتان 4 و 5، ودليل اللجنة العليا للإصلاح الإداري). ومنذ إنشاء اللجنة العليا للإصلاح الإداري حتى هذا التاريخ، قامت بدور بارز في مجال الإصلاح الإداري في المملكة التي شملت مختلف أوجه النشاطات الإدارية وأصدرت (233) قراراً بشأنها منها (116) قراراً يتعلق بتنظيم وإعادة تنظيم الأجهزة الحكومية و (27) قراراً يتعلق بإنشاء وحدات إدارية جديدة أو إلغاء وحدات إدارية قائمة في الأجهزة الحكومية (تقرير بالبيانات والمعلومات المتوافرة عن إنجازات اللجنة العليا للإصلاح الإداري - رجب 1420هـ).

والملاحظ أن الدافع الأساسي لطلب الأجهزة الحكومية لإعادة تنظيمها من قبل اللجنة العليا للإصلاح الإداري قد لا يكون الحاجة الفعلية لكي يتناسب التنظيم الجديد مع متطلبات العمل ومسئوليات ومهام الجهاز، بل غالباً ما يكون الدافع هو رفع المستوى التنظيمي والوظيفي لبعض الإدارات فيها، أو إيجاد وكالات وإدارات عامة جديدة لترقية بعض موظفيها، وخلق وظائف عليا ووظائف جديدة فيها بحيث يتم إقرارها من قبل وزارة المالية والاقتصاد الوطني التي تربط بين عدد الوظائف ومراتبها والمستوى التنظيمي للإدارة عند إقرار الميزانية العامة الخاصة بالجهاز الحكومي. ولأنه لا يحق لأية جهة حكومية التغيير في هيكلها التنظيمي إلا بقرار من اللجنة العليا للإصلاح الإداري، لذا يلجأ الكثير من وزارات ومؤسسات الدولة إلى اللجنة العليا للإصلاح الإداري بطلب لإعادة تنظيمها. إذ عن طريق إعادة التنظيم يمكن إقرار وظائف عليا جديدة، ورفع المستوى الوظيفي للعديد من الوظائف القائمة، وهذا ما يدخل تحت ما يسمى بالتنافس حول الموارد المالية والوظائف بين أجهزة الدولة المختلفة.

وقد اتسمت هذه المرحلة ببناء وتأسيس الهيكل التنظيمي الإداري للجهاز الحكومي في المملكة العربية السعودية وتكامل وحداته الإدارية الأساسية بأسلوب إداري وتنظيمي حديث، وجاء إنشاء هذه الأجهزة كنتيجة حتمية وطبيعية لتطور الأوضاع الاقتصادية والسياسة والاجتماعية خلال تلك الفترة. وتم إدخال التغييرات الهيكلية والتنظيمية المناسبة عليها، بناء على دراسات وتوصيات من جهات دولية متخصصة، استعانت بها المملكة خلال تلك الفترة عندما كانت المملكة لا تملك الخبرة المناسبة في إعداد مثل هذه الدراسات. كما تم خلال تلك الفترة إعداد وإقرار الأنظمة المالية والمحاسبية، وتشمل نظاماً للمشتريات الحكومية والصرف، وأسلوب إجراء المنافسات ونظاماً للمستودعات، وخطوات إجراء إعداد الميزانية العامة، ونظاماً متكاملاً لشئون الموظفين يشمل التوظيف وإنهاء الخدمة والتدريب والابتعاث، ونظاماً للتقاعد، وآخر للتعاقد مع غير السعوديين للعمل في أجهزة الخدمة المدنية المختلفة، وكلها أنظمة حديثة ومنظمة وتفي باحتياجات ومتطلبات الأجهزة الحكومية خلال تلك المرحلة.

**2- المرحلة الثانية: تكامل البناء الإداري والتنظيمي للجهاز الإداري في المملكة "التنمية والتطوير" من 1390هـ(1970) حتى 1420هـ ( 1999م) :**

تعتبر سنة 1390هـ (1970م) مؤشراً ونقطة تحول في التطور والتنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية على مختلف الأصعدة في تاريخ المملكة الحديث. ففي تلك السنة تم إقرار أول خطة خمسية للتنمية الاقتصادية على مستوى المملكة، وتم استثمار مبلغ 41.3 بليون ريال خلال فترة خطة التنمية الخمسية الأولى 1970-1975 على مختلف المشاريع التنموية ومشاريع البنية الأساسية بشكل أساسي(ElMallakh, 1982). وخلال الخطط الخمس الأولى 1390-1415هـ "1970-1995م" تضاعف الإنفاق الحكومي والتوظيف في القطاعين العام والخاص عدة مرات وتم إنفاق مبلغ (7649) مليار ريال على بناء مشاريع للبنية التحتية والتي تشمل طرق ومطارات وموانئ وشبكات للهاتف والماء والكهرباء والصرف الصحي وبناء المستشفيات والمدارس والجامعات والكليات التقنية والمهنية والمعاهد المتخصصة، وإنشاء وتوسعة الكثير من المرافق الحكومية. وقامت خلال هذه الفترة نهضة صناعية وزراعية نتيجة لسياسات الدولة التشجيعية في تنويع مصادر الدخل لزيادة مساهمة القطاعين الصناعي والزراعي في الناتج المحلي. ونما وتطور القطاع الخاص خلال تلك الفترة ليحتل مركزاً ودوراً رئيساً في عملية التنمية. وفي بداية التخطيط للتنمية مرّت المملكة بعدة أزمات في مجال توفير الإسكان المناسب للمواطنين والوافدين، وتوفير الخدمات العامة المناسبة من ماء وهاتف وكهرباء وخدمات صحية وتعليمية نتيجة للهجرة من الريف إلى المدن، ولتواجد ملايين الأجانب وأسرهم العاملين في المملكة في فترة وجيزة جداً، للمشاركة في تنفيذ خطط التنمية، وقد ولدّ هذا ضغطاً كبيراً على هذه الخدمات، كذلك نتيجة توسع المدن أفقياً ورأسياً بشكل سريع جداً لا يتوافق مع سرعة تنفيذ وتوصيل الخدمات العامة. وخلال هذه المرحلة تطلبت الأوضاع إنشاء العديد من الأجهزة الحكومية من وزارات ومؤسسات عامة وصناديق للتنمية الزراعية والصناعية والعقارية، وذلك عن طريق فصل نشاطات معينة كانت ضمن وزارات قائمة لتكون وزارة قائمة بذاتها، أو رفع المستوى التنظيمي لمديريات ومصالح حكومية كانت قائمة بذاتها لمستوى أعلى، أو إنشاء وزارات جديدة لا بد من إنشائها لظروف المرحلة القائمة.

ففــي عام 1970م تم إنشــاء وزارة العدل التي كــان اسمــها رئاســة القضــاء، وتم رفع مستواها التنظيمي لمستوى وزارة، وفي عام 1395هـ (1975م) جرى إحداث تغيير تنظيمي رئيس على الهيكل العام لحكومة المملكة في ذلك العام تلخص في إنشاء ست وزارات جديدة، وهي وزارة الأشغال العامة والإسكان والتي كانت مديرية للأشغال العامة ضمن وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وزارة التخطيط، حيث رفع المستوى التنظيمي للهيئة المركزية للتخطيط إلي مستوى وزارة للتخطيط، وأنشئت وزارة التعليم العالي للإشراف على مسيرة التعليم العالي في المملكة، كذلك وزارة الصناعة والكهرباء التي انفصلت من وزارة التجارة والصناعة سابقاً لتشرف على شئون الصناعة والكهرباء، وأنشئت وزارة البرق والبريد والهاتف التي فصلت من وزارة المواصلات التي كانت تشرف على إنشاء وصيانة الطرق وسكة الحديد والاتصالات من هاتف وبرق وبريد، وأخيراً جرى إنشاء وزارة للشئون البلدية والقروية التي كانت ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة الداخلية تحت مسمى وكالة الوزارة لشئون البلديات.

وفي عام 1414هـ (1994م) تم إنشاء وزارة الشئون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد، حيث تم فصل شئون الأوقاف من وزارة الحج والأوقاف، وفصل شئون الدعوة والإرشاد من الرئاسة العامة لإدارات البحوث العلمية والإفتاء والدعوة والإرشاد لتكون تحت مظلة الوزارة الجديدة لتتولى جميع شئون الأوقاف والمساجد والإرشاد والدعوة وكل ما يتعلق بالشئون الإسلامية. وأخيراً تم رفع مستوى ديوان الخدمة المدنية إلى وزارة للخدمة المدنية في عام 1420هـ (1999م).

وقد تطور الجهاز الإداري الحكومي وتضخم منذ تأسيس المملكة حتى الآن من حيث عدد وحجم الأجهزة الحكومية المختلفة، ومن حيث عدد الوظائف المعتمدة ،وعدد الموظفين المعينين على وظائف حكومية، ليقابل نمو وتغير احتياجات المجتمع والدولة الحديثة في مختلف المجالات.فقد أصبح عدد الإدارات والمصالح الحكومية عام 1420هـ (1999م) اثنين وعشرين وزارة، وأكثر من خمسين جهازاً حكومياً، ما بين ديوان أو مصلحة أو هيئة أو رئاسة أو مؤسسة عامة حكومية ذات ميزانية مستقلة أو شبه مستقلة، بعضها مرتبط

مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وبعضها مرتبط إدارياً بإحدى الوزارات ذات العلاقة بطبيعة عملها، ويدار من قبل مجلس للإدارة لكل منها، مثل: جامعات المملكة الثماني، ومعهد الإدارة العامة، ومؤسسة الخطوط السعودية، ومؤسسة خطوط سكة الحديد السعودية، ومصالح المياه والصرف الصحي السبع في مختلف مناطق المملكة، ومؤسسة التأمينات الاجتماعية، ومؤسسة النقد العربي السعودي، والبنك الزراعي العربي السعودي، وبنك التسليف السعودي، وصندوق التنمية العقاري، والصندوق السعودي للتنمية، وصندوق التنمية الصناعية السعودي، والمؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني، والهيئة السعودية للمواصفات والمقاييس، والهيئة الملكية للجبيل وينبع، والمؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق، وجمعية الهلال الأحمر السعودي، والدار السعودية للخدمات الاستشارية، والمؤسسة العامة لتحلية المياه، والمؤسسة العامة للموانئ، والمؤسسة العامة للكهرباء، والمؤسسة العامة للصناعات الحربية، والهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها، ومدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية، ومصلحة الجمارك، ومصلحة الزكاة والدخل، ومصلحة معاشات التقاعد، ومصلحة الطيران المدني، ومصلحة الأرصاد وحماية البيئة، وهيئة الرقابة والتحقيق، وديوان المراقبة العامة، وديوان المظالم، ورئاسة الحرس الوطني، والرئاسة العامة لرعاية الشباب، والرئاسة العامة لإدارات البحوث العلمية والإفتاء، والرئاسة العامة لإدارة شئون الحرم المكي والمسجد النبوي، والرئاسة العامة لهيئات الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والرئاسة العامة لتعليم البنات، ومكتبة الملك فهد الوطنية، وغيرها من المؤسسات والمصالح الحكومية.

هذا وتواكب تطوير وتغيير الأجهزة البيروقراطية التنفيذية في الدولة والعمل على تكامل إنشائها مع تطوير الأجهزة السياسية ليتواكب التطور والنمو السياسي مع التطور والنمو الاقتصادي والإداري والاجتماعي في الدولة حيث صدرت في عام 1412هـ (1992م) ثلاثة أنظمة أساسية لتطوير الحكم، وهي:

1- النظام الأساسي للحكم، حيث حدد النظام هوية الدولة، وشكل الحكومة، وكيفية انتقال السلطة، وأسلوب ممارسة الحكم، وسلطات الملك واختصاصاته ومهماته.

2- نظام مجلس الشورى، ويقوم بدور استشاري، حيث يبدي المجلس الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء (الملك)، ويقوم بشكل رئيس بمناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية وإبداء الرأي حولها، ودراسة الأنظمة، واللوائح، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، واقتراح ما يراه بشأنها وتفسير الأنظمة، ومناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة واقتراح ما يراه تجاهها.

3- نظام المناطق، ويهدف إلي تطوير الأداء الإداري في مناطق المملكة الإدارية المختلفة، وتطوير الإدارة المحلية عن طريق مشاركة أكبر عدد من المواطنين في إدارة شئون منطقتهم، وذلك بإنشاء مجلس لكل منطقة يرأسه أمير المنطقة، ويكون نائب أمير المنطقة نائبًا لرئيس المجلس، وعضوية وكيل إمارة المنطقة ومحافظي المحافظات ورؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة، وعدد عشرة أعضاء من أهالي المنطقة من أهل العلم والخبرة، يتم تعيينهم بأمر من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح أمير المنطقة وموافقة وزير الداخلية، ولمدة أربع سنوات قابلة للتجديد ( النظام الأساسي للحكم، نظام مجلس الشورى، ونظام المناطق).

أخيراً تم إنشاء المجلس الاقتصادي الأعلى عام 1420هـ برئاسة ولي العهد نائب رئيس مجلس الوزراء، وعضوية سمو النائب الثاني نائباً للرئيس، وعضوية كل من وزراء المالية والاقتصاد الوطني، والبترول، والصناعة والكهرباء، والتجارة، والتخطيط، والعمل والشئون الاجتماعية التي لوزاراتهم علاقة بالشأن الاقتصادي، ومحافظ مؤسسة النقد العربي السعودي، ويضم المجلس أيضاً في عضويته رئيس اللجنة العامة لمجلس الوزراء، واثنين من وزراء الدولة أعضاء مجلس الوزراء، ويختص المجلس بما يلي :

1- التخطيط والتنفيذ والمتابعة للشئون الاقتصادية والمالية بشكل عام.

2- دراسة السياسة المالية وأسس إعداد مشروع الميزانية وأولويات أوجه الإنفاق التي تبلورها وزارة المالية والاقتصاد الوطني وتُعَدُّ ميزانية الدولة على ضوئها.

3- دراسة السياسات التجارية على الصعيدين المحلي والدولي. والقواعد التي تنظم سوق العمل وأسواق المال، وتهيئ المناخ الملائم للمنافسة والاستثمار، والسياسات الصناعية والزراعية التي تعدها الجهات المعنية.

4- دراسة وضع الدَّيْن العام للدولة والقروض والامتيازات، وما ترفعه اللجنة الوزارية للتخصيص.

5- دراسة مشروعات الأنظمة واللوائح التي تحمي البيئة.

وشُكلت لجنة دائمة للمجلس الاقتصادي الأعلى من عدد من أعضائه، يتم اختيارهم بأمر ملكي. ويكون الأمين العام للمجلس الأعلى مقراً للجنة الدائمة، ويكون دورها دراسة وتمحيص ما يقدم للمجلس الاقتصادي الأعلى من دراسات وتقارير وإبداء الرأي بشأنها، ومتابعة تنفيذ ما يتخذ من قرارات حيالها من المجلس الاقتصادي الأعلى، وجرى تشكيل استشارية لرئيس المجلس الأعلى بأمر ملكي مكونة من 16 عضواً من ذوي الخبرة والكفاءة والتأهيل الأكاديمي في المجال الاقتصادي ومن لهم خبرة عملية في القطاع الخاص من غير مسئولي الحكومة، وللهيئة أن تقدم مقترحاتها وآراءها في أي موضوع يتصل بالاقتصاد الوطني إلى رئيس المجلس. ( قرار إنشاء المجلس الاقتصادي الأعلى).

إذا دققنا النظر في الأسباب التي دعت إلى إنشاء هذه الوزارات في تلك الحقبة نلاحظ ظهور أولويات وأهداف جديدة للحكومة تتمثل في تقديم خدمات وبرامج وأنشطة جديدة ضرورية، لإنجاح خطط ومشاريع التنمية التي اعتمدت الحكومة تنفيذها لأنها تلبي فعلاً احتياجات سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية في ذلك الوقت. إذ إنها تقوم بتنفيذ أهداف الحكومة لدرجة تتطلب إحداث أجهزة إدارية تنفيذية في الهيكل التنظيمي للدولة، يتناسب مستواها مع مستوى اهتمام الدولة في تطوير وتفعيل هذه الأنشطة والبرامج، ويعين لها مسئول برتبة وزير، وله حقيبة وزارية تمكنه من الاتصال

مـباشـرة برئيس الحكومة (الملك) عند الحاجـة، من أجل تقديم الـتقـارير المطلوبة، والقيـام بالإشراف والمراقـبة والتنسيق الفـعال بين برامجـها وأنشطتهـا الكبيرة والمتـعددة. فمـثلاً إنشاء وزارة للأشـغال العامة والإسكان، وكـذلك صندوق التنمية العـقاري (1394هـ) كانا ضـرورة ملحـة لحل أزمـة المسـاكن التي كـانت تعـاني منهـا المملكة، حـيث أشـرفت وزارة الأشـغـال العـامة والإسكـان على تخطيط وتنفـيـذ مـا سـمي في ذلك الوقت بمشـاريع الإسكان العـاجل، والذي نفـذ في المدن الرئيسـة في المملكة، كـذلك أشـرفت الوزارة على الكثـيـر من مـشاريع المرافق الحكومـية، وقـام صندوق الـتنميـة العـقـاري بمنح القـروض الشخصية لتأمين السكن العائلي للأفراد السعوديين والقـروض الاستثمارية للمستثمرين لبناء المجـمعات الـسكنية. أمـا رفع المستـوى التنظيمي للهـيئـة المركزية للتـخطيط إلى مسـتوى وزارة فكان أيضاً لأهمـية دورها الماضي والحالي في عـملية إعداد خطط التنمـية الخمسـية الشاملة للمـملكة، مما يتطلب منها الاتصال والتنسـيق المستمرين مع جـميع وزارات ومؤسـسـات الدولة خلال مرحلة الـتخطيط بشأن طلب المعلومـات عن احتياجـاتها وخططهـا ليتـم إدراجهـا في الخطة الخـمسـية ومـتـابعة تنفـيـذها، مما يتطلب أن يكون مسـتواها الـتنظيمي بمسـتوى وزارة. أمـا فيـما يتـعلق بفك ارتباط وكـالة الوزارة لشـئون البلديات من وزارة الداخـلية ورفـع مسـتـواها التنظيـمي إلى وزارة بمسـمى وزارة الشـئـون البلدية والقروية فهو يبرز اهتمام الدولة والتزامها بتطوير وتنمية الإدارة المحلية وما يتطلبه ذلك من اعتماد مبالغ مالية ضـخمة لدعم البلديات في المدن والمجمعات القروية في القرى والأرياف لإحداث نهـضة تنموية شاملة على مـستوى المملكة فيـما يخص تخطيط المدن والقرى، وتوصيل المياه، والقـيام بأعمال النظافة، وإقامة مشاريع الـصرف الصحي، وحماية البيئة والإشراف على نموها وتطورها في شتى المجالات، حيث تشكل البلدية المحور الأساسي في إدارة وتطوير كل مدينة.

هذا وقد ركـزت سياسـات واستراتيـجيات الـتنمية بالمملكة على تـعزيز دور القطاع الصناعي في النمو الاقتصادي، وإيماناً من المملكة بأهميـة تنويع القاعدة الاقتصادية للناتج الوطني وتخفـيض الاعتمـاد على البترول كـمصدر رئيس للـدخل، ولأهمية تنمـية وتطوير قطاع الكهـرباء، فقد تم اسـتحداث وزارة تعنى بشـئون الصناعـة والكـهرباء، حـيث اقتطع

قطاع الصناعة من وزارة التجارة والصناعة سابقاً، وضم إليه الإشراف على التخطيط لتطوير وتنمية قطاع الكهرباء في المملكة، والذي كان ينتج ويدار من قبل شركات خاصة للكهرباء في المدن الرئيسة في المملكة، ولأهمية تطوير وتنمية هذين القطاعين من الناحية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية فقد جُعِلَ الجهاز المشرف على التخطيط والتطوير لهما على مستوى وزارة، بما يجسد أهميتهما ويعطيهما القوة والحضور في السياسة العامة للدولة وفي خططها التنموية، حيث أشرفت الوزارة على تطوير قطاع الصناعة عن طريق تهيئة وتخطيط المدن الصناعية وتجهيزها في مختلف مناطق المملكة، وتأجيرها بأجور رمزية لمدد طويلة للمستثمرين من أصحاب المصانع، كما تم إنشاء الصندوق السعودي للتنمية الصناعية (1394هـ) لتقديم القروض الميسرة للمستثمرين في قطاع الصناعة، وتأسيس الهيئة الملكية للجبيل وينبع (1395هـ) لتشرف على تخطيط وتصميم وإنشاء وتشغيل التجهيزات المستحدثة في المدينتين الصناعيتين في الجبيل وينبع. وفي عام 1396هـ تم تأسيس الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك) .لتشرف على إقامة مشروعات كبرى في مجال الصناعات البتروكيماوية والحديد والصلب. وفي مجال تطوير الكهرباء قامت الوزارة بدمج شركات الكهرباء في مدن مناطق المملكة الأربع الرئيسة، بحيث أصبحت هناك أربع شركات موحدة للكهرباء قوية تنظيمياً وإدارياً وتقنياً وفنياً في كل من المنطقة الوسطى، والغربية، والشرقية، والجنوبية، ومن خلال المؤسسة العامة للكهرباء تمت إقامة عدد من المشاريع الكهربائية في عدد من المدن والمجمعات القروية التي لم يكن فيها سابقاً خدمات كهربائية ( القصيبي، 1999). وفي عام 1420هـ جرى دمج تلك الشركات في شركة واحدة على مستوى المملكة.

ونظراً لأهمية تطوير مرفق البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية فقد تم فصل هذه النشاطات من وزارة المواصلات التي كانت تشرف عليها، وإنشاء وزارة خاصة تعنى بشئون البرق والبريد والهاتف لإبراز أهمية تطوير هذه المرافق وإعطائها الأولوية المناسبة بما يخدم خطط التنمية وتوجهات الدولة بتوفير هذه الخدمات الأساسية والحضارية بمستوى وكفاءة عالية. أما إنشاء وزارة التعليم العالي فجاء نتيجة لاهتمام الحكومة بمسيرة التعليم الجامعي والتخطيط له، وتطويره بما يخدم متطلبات الوطن والمجتمع

بمختلف التخصصات العلمية، فتمثل هذا الاهتمام بإنشاء جهاز حكومي على مستوى وزارة يعنى بمختلف شئون التعليم العالي في المملكة. أما إنشاء وزارة الشئون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد فجاء نتيجة لرغبة الدولة في إبراز دور الأوقاف، والدعوة والإرشاد وتفعيل نشاطهما في المجتمع، فتم فصل الأوقاف من وزارة الحج والأوقاف سابقاً، والدعوة والإرشاد من الرئاسة العامة لإدارات البحوث العلمية والإفتاء والدعوة والإرشاد سابقاً لتكوين الوزارة الجديدة. فالأوقاف يجب تفعيل دورها وإبراز نشاطها وتنظيمها والتخطيط لاستثمارها وصيانتها والرقابة على إيراداتها، للاستفادة منها في الصرف على المنافع التي أوقفت من أجلها بكفاءة وفاعلية عالية، وبالتالي تحقيق الهدف من إيقافها. أما نشاط الدعوة والإرشاد فمن المهم تقويته، وتفعيل دور الدعوة الإسلامية، ونشر العقيدة الإسلامية الصحيحة في الخارج، والإرشاد في الداخل، والذي يعتبر أحد ثوابت سياسة المملكة الخارجية والداخلية والتي هي منبع الرسالة الإسلامية ومقر الحرمين الشريفين.

أما بخصوص رفع المستوى التنظيمي لديوان الخدمة المدنية إلى وزارة للخدمة المدنية، فهو أيضاً ينصب على اهتمام الدولة بسياسة سعودة الوظائف في القطاع العام، مما يعطي الوزارة الجديدة القوة أو الدعم السياسي والإداري التنفيذي اللازم للاتصال بجميع أجهزة الدولة بمختلف مستوياتها التنظيمية، بشأن تنفيذ سياسة السعودة فيها والالتزام بتنفيذها، هذا بالإضافة إلى عملها الأساسي فيما يتعلق بتطوير أنظمة الخدمة المدنية والأشراف على تطبيقها.

### الجزء الرابع : تنظيم الجهاز الإداري الحكومي في المملكة "نظرة مستقبلية" :

منذ إنشاء المملكة في الثلاثينيات الميلادية من هذا القرن خطت خطوات كبيرة واسعة في إنشاء الأجهزة الإدارية وتنظيم وإعادة تنظيم وتصميم هياكلها الإدارية والإصلاح الإداري بشكل عام، بما يتناسب مع كل مرحلة من مراحل تطور الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية فيها. وحيث تضخم الجهاز الحكومي في المملكة بشكل كبير جداً خاصة خلال العقود الثلاثة الماضية من ناحية عدد الأجهزة الحكومية، وعدد موظفيها وحجم ميزانياتها، وتعدد أسمائها من وزارات ومصالح ومؤسسات عامة،

وهيئات وصناديق واتساع وتنوع خدماتها مما جعل السيطرة والرقابة عليها ومساءلتها ومساءلة قياداتها عملية صعبة جداً.

ومع نهاية هذا القرن وعلى مشارف دخول الألفية الثالثة، وبانحسار دور الدولة (القطاع العام) وتوسيع دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، وبتطبيق سياسة الخصخصة على كثير من مشاريع وبرامج القطاع العام، وبتوطين العمالة أو ما يسمى "السعودة"، وبتطور نظام الاتصالات والمعلومات "الإنترنت" أصبح العالم قرية صغيرة. وبزيادة دور التجارة الدولية، ومع قرب دخول المملكة إلي عضوية منظمة التجارة الدوليةWTO، سوف تصبح المنافسة شديدة بين اقتصادات الدول المختلفة، مما يتطلب القضاء على الروتين والبيروقراطية وتسهيل وتبسيط الإجراءات الإدارية، لزيادة الكفاءة والفاعلية الإدارية، وتحسين أداء الأجهزة الإدارية، وزيادة الإنتاجية سواء في القطاع العام أو الخاص. كل هذه العوامل مجتمعة - الداخلية والخارجية - خلقت ضغوطاً كبيرة على الحكومة السعودية من أجل إحداث التغيير المناسب على الهيكل العام للجهاز الحكومي، عن طريق تخلي الحكومة عن إدارة بعض الأنشطة والخدمات للقطاع الخاص، ومن أجل تخفيف قبضة البيروقراطية، وتحسين فاعلية وكفاءة الأجهزة الحكومية، ولتمكين المواطنين من لعب دور في مراقبة أداء الأجهزة الحكومية وإبداء الرأي في مستوى الإدارة والنتائج التي حققتها (رشيد، 1996).

واستعداداً لهذه المرحلة يتطلب الأمر إعادة رسم لسياسة ودور أو وظيفة القطاع العام، وإعادة تنظيم أجهزته، وتحديد حجمها، بناء على المعطيات الجديدة، وهو ما قامت به حديثاً حكومة المملكة من اتخاذ عدة إجراءات وقرارات تصب في هذا الاتجاه. فقد أنشيء حديثاً المجلس الاقتصادي الأعلى، لرسم وبلورة السياسة الاقتصادية والمالية للمملكة، ووضع الأولويات، وصياغة البدائل الملائمة، وإعداد مشروع الميزانية العامة وأولويات الإنفاق، والتنسيق بين الأجهزة الحكومية المختلفة، ومتابعة تنفيذ السياسة الاقتصادية. كما شكلت الدولة حديثاً لجنة وزارية برئاسة النائب الثاني ووزير الدفاع والطيران، لدراسة وضع الهيكل الإداري لجميع أجهزة الدولة وإعادة تنظيمها، وإحداث التغيير فيها، وإحداث

الهيكلة المناسبة لكل منها، بما يتناسب مع الأوضاع والمستجدات المعاصرة. (مرسوم ملكي رقم 7/ب/6629 وتاريخ 1420/5/7 هـ).

إن الأجهزة التنفيذية الموجودة الآن تختلف من حيث الحجم والأهمية والقيم الإدارية السائدة فيها حيث إنها أنشئت في أوقات مختلفة، واستخدمت وطورت أساليب مختلفة في الإدارة الداخلية، بحيث أصبحت اليوم تعاني من مواطن ضعف مهمة تخص دورها ووظيفتها وعلاقاتها وكفاءتها. وخصوصاً أنه مضى على إنشاء بعضها وتنظيمها أكثر من ثلاثين سنة، حيث توسع وتضخم الجهاز الإداري الحكومي خلال تلك الفترة بشكل كبير جداً، مما أحدث نوعاً من الازدواجية والتضارب في المسئوليات والمهام والاختصاصات بين قطاعات الجهاز الواحد، وفي أحيان أخرى بينه وبين أجهزة حكومية أخرى، كما أصبحت أجهزة حكومية كثيرة تعاني من الروتين وطول الإجراءات الإدارية وكثرة استخدام النماذج وبطء شديد في اتخاذ القرارات، مما انعكس سلباً على سرعة إنجاز المعاملات وعلى مستوى أداء الجهاز بشكل عام، كما يلاحظ أن أغلب الوزارات والمصالح الحكومية قد صدر مرسوم ملكي بإنشائها، إلا أن أغلبها لم يكن لها هياكل تنظيمية معتمدة من اللجنة العليا للإصلاح الإداري تُبين فيها تقسيماتها الإدارية وتُوضح فيها مهماتها الأساسية (رسالتها)، واختصاصات ومهام الإدارات الرئيسة فيها بشكل واضح ودقيق، ونتيجة لذلك أصبح تطوير الأجهزة التنفيذية واحداً من أهم التحديات التي تواجه اليوم حكومة المملكة العربية السعودية في الوقت الحاضر.

إن واحداً من أهم أوجه إدارة الجهاز التنفيذي الحكومي يتعلق بمستوى تنظيم وإدارة وزارات ومؤسسات الدولة المختلفة بأسلوب علمي حديث يوضح بدقة الغرض والهدف من إنشائها، وما هي مسئوليات ومهام كل منها، بما يمنع الازدواجية والتضارب في المسئوليات والمهام بينها. فإذا كانت وظائف ومهام الحكومة يجب أن تنفذ بفاعلية وكفاءة عالية فإنه من المهم جداً أن تنظم الأجهزة التنفيذية تنظيماً جيداً وحديثاً يتناسب مع مهامها ومسئولياتها حتى تستطيع أن تقوم بتحقيق أهدافها التي أنشئت من أجلها، وأن يعطي قرار إنشائها ونظامها الأساسي المسئولين فيها الصلاحيات والسلطات المناسبة لتحقيق

هذه الأهداف. وأن تكون لديهم مرونة كافية للاختيار بين الأولويات. وأن ُعطى انتباه كبير لتصميم وتطبيق نظام إداري حديث يعتمد على الموظفين ذوي الكفاءة والمعرفة والخبرة العملية اللازمة. لكي تستطيع الأجهزة التنفيذية فعلياً وعملياً ممارسة مهامها ومسئولياتها. ومن ثم تحقيق أهدافها بكفاءة وفاعلية عالية. وخلق وتطبيق نظام فعال وموثوق للمساءلة الإدارية يمكن أن يُعتمد عليه لمساءلة الأجهزة التنفيذية ومسئوليها التنفيذيين وعموم موظفيها في حالة الإخلال بقواعد وأنظمة العمل. أو الفشل في تحقيق الحد الأدنى من رسالة الجهاز -الوزارة أو المؤسسة العامة- وأهدافه الرئيسة.

لقد وضع أزبورن وبلاسترك في كتاب صدر لهما حديثاً خمس استراتيجيات لإعادة اكتشاف الحكومة وإبعاد شبح البيروقراطية والروتين عن الأجهزة الحكومية وتحسين كفاءة أدائها. وتتمثل فيما يلي: 1) توضيح أهداف وأغراض الجهاز الحكومي الأساسية (رسالة المنظمة). 2) خلق حوافز لتحسين أداء الموظفين مبنية على النتائج. 3) الحصول على تغذية مرتدة عن مستوى خدمات الجهاز من المستفيدين والمتعاملين معه (الزبائن). 4) تمكين المواطنين ليكون لهم دور أكبر وملموس في تيسير أمور الأجهزة الحكومية وتقييمها وقياس أدائها. مما يحسن من الرقابة على أداء الجهاز الإداري الحكومي .5 ) استبدال قيم وعادات العمل القديمة بقيم وعادات جديدة. بمعنى آخر تغيير ثقافة المنظمة (Osborne & Plastrik, 1998) .

من هذا المنطلق يمكن إعادة تنظيم الجهاز الإداري الحكومي بناء على المعطيات والمفاهيم الجديدة. ولتحاشي السلبيات والمشاكل التنظيمية والإدارية التي يعاني منها الجهاز الإداري الحكومي في الوقت الحالي يجب أن يؤخذ في الاعتبار ما يلي :

1- إعادة الهيكلة الإدارية للوزارات والمؤسسات العامة التي تم خصخصة الخدمات التي تقدمها أو تضاءل أو انتهى دورها حتى صعبت إمكانية دمجها مع وزارات وأجهزة أخرى. لأن ذلك يجب أن ينعكس على حجم هيكلها التنظيمي، ومدى الحاجة إلى استمرارية وجودها ضمن الهيكل التنظيمي الإداري العام للدولة بشكل كلي، مثل

وزارة البرق والبريد والهاتف، ووزارة الصناعة والكهرباء، والمؤسسة العامة للكهرباء، والدار السعودية للدراسات الاستشارية، ووزارة الأشغال العامة والإسكان. أما بالنسبة لوزارة البرق والبريد والهاتف فقد اتخذت الخطوات الأولى لتخصيص مرفق الهاتف، وهو أحد القطاعات الرئيسة فيها، وتحويله إلى شركة الاتصالات السعودية بقرار مجلس الوزراء رقم( 213) بتاريخ 1418/12/23هـ فبتخصيص مرفق الهاتف وهو أهم قطاع من قطاعات هذه الوزارة يبقى قطاع البرق، وهو قطاع تضاءل دوره وأهميته في وقتنا الحاضر بانتشار خدمات الهاتف العادي والجوال والفاكس والبريد السريع والبريد الإلكتروني، علماً بأن شركة الهاتف من الممكن أن تقدم في نفس الوقت خدمات البرق لمن يحتاجها. ويبقى قطاع البريد الذي من الممكن أن يحول إلى مصلحة عامة للبريد يدار من قبل مدير عام مرتبط بمجلس إدارة معين، مع صلاحيات إدارية ومالية مناسبة لتنظيم وتخطيط وإدارة وتطوير هذا المرفق بحيث يدار على أسس تجارية بحتة حديثة وتنافسية. أما بالنسبة لوزارة الصناعة والكهرباء فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (169) وتاريخ 1419/8/11هـ بتأسيس شركة مساهمة للكهرباء واحدة على مستوى المملكة، وذلك بدمج شركات الكهرباء الأربع الموحدة الرئيسة ومشاريع الكهرباء (10 مشاريع) التابعة للمؤسسة العامة للكهرباء في الشركة السعودية للكهرباء، بحيث تشكل شركة كهرباء واحدة تسمى ( الشركة السعودية للكهرباء) . ما يتطلب إعادة النظر في مدى الحاجة إلى استمرارية وجود المؤسسة العامة للكهرباء ضمن الهيكل الإداري للمملكة، وكذلك نفس الشيء بالنسبة لوزارة الصناعة والكهرباء، حيث يشكل قطاع الكهرباء أحد قطاعيها الرئيسين، والذي تم تخصيصه، بينما قطاع الصناعة – وهو القطاع الثاني – غالباً ما يقوم به القطاع الخاص، وما دور وزارة الصناعة إلا دور المنظم والداعم والمشجع للتنمية الصناعية في المملكة.

وبالنسبة لشركة الاتصالات وشركة الكهرباء التي تم إنشاؤهما حديثاً من الممكن أن ينشأ لهما مجلس أو هيئة حكومية "Regulatory Commission" مهمتها تنظيم نشاطهما، وتتكون من المتخصصين من ذوي الخبرة الإدارية والاقتصادية والفنية،

وتعنى بتنظيم ومراقبة كفاءة وأداء هذه الشركات، سواء في مجال الهاتف أو الكهرباء، وتقرير أسعار تعريفة خدماتهما ورسومهما، ومراجعة ذلك بشكل دوري بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية السائدة.

أما بالنسبة للدار السعودية للخدمات الاستشارية فهي بيت خبرة حكومية، وترتبط إدارياً بوزارة الصناعة والكهرباء ،وتقدم دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية للمشاريع الصناعية والاقتصادية للقطاع الخاص بمقابل رسوم معينة أنشأتها الدولة، في وقت كان وجود مكاتب استشارية، أو بيوت خبرة ذات مستوى جيد تقدم دراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع المراد تنفيذها محدوداً جداً. أما الوضع الآن فهو مختلف، حيث يوجد الكثير من المكاتب وبيوت الخبرة الوطنية والأجنبية في المملكة ذات المستوى الممتاز، والتي تقدم مثل هذه الدراسات للمستثمرين الوطنيين. ومع التغييرات والأوضاع الجديدة - مثل صدور نظام الاستثمار الأجنبي - من الممكن أن تُحول الدار إلى هيئة عامة للاستثمار تعنى بتشجيع الاستثمار الأجنبي، وتشجيعه، ودراسة مشاريعه، ومنحه التراخيص اللازمة، حيث هي المؤهلة أكثر من غيرها بما تملكه من الخبرة والكفاءة الفنية والإدارية لدراسة مثل تلك المشاريع أو تخصيصها وبيعها للقطاع الخاص.

أما فيما يتعلق بوزارة الأشغال العامة والإسكان فقد تضاءل دور قطاع الإسكان فيها، حيث لم تعد هناك أية مشاريع أو مجمعات عامة للإسكان تقوم الوزارة بتنفيذها، خصوصاً مع تطبيق سياسة الخصخصة، وتوجه الحكومة للانسحاب من النشاطات الاقتصادية التي من الممكن أن يستثمر بها القطاع الخاص. وقطاع الإسكان من القطاعات التي من الممكن أن يستثمر فيها القطاع الخاص ببناء المجمعات السكنية والبيوت الفردية، سواء للإيجار أو التمليك، هذا بالإضافة إلي وجود صندوق التنمية العقاري الذي لايزال يمنح قروضًا للمواطنين لإقامة سكن خاص بهم. أما بالنسبة لوزارة التخطيط والتي أشرفت على إعداد ست خطط خمسية تم خلالها تأسيس معظم مشاريع البنية التحتية في المملكة، فقد تضاءل دورها نتيجة أنه

أصبح اليـوم فـي المملكة الكثيـر من الأجهزة الحكومـية تملك القـدرة الفنية والإدارية لإعداد خـططهـا طويلة وقصيرة الأجل، مما يتطلـب أن يكون التخطيط لكل قطاع أو نشاط من مهام الوزارة ذات العلاقة. أو بمـناسبة إعادة التنظيم والهيكلة الإدارية التي سـوف تتم على جمـيع أجـهزة الدولة، والتـي من الممكن أن يتخلـلها بعض الفـصل والدمج بين أكثر من جهاز من أجهزة الدولة من أجل توحيد السياسات وتحسين كفاءة البرامج، كأن يتم فـصل القطاع الخاص بالاقتصاد الوطني من وزارة الماليـة والاقتصاد الوطني ويدمج مـع وزارة التـخطيط لتـشكل وزارة جـديدة بمـسـمـى وزارة التـخطيط والاقتـصاد الوطـني، ويرتبط بها قطاع الميـزانية العـامة وجـميع القـطاعات الخـاصة بتنمية ودعم الاقتصاد الوطني من صناديق تنمـية، مثل الصندوق السعودي للتنمية، وصندوق التنمـية الصناعـية السـعودي، وصندوق التنمـية العـقاري، وبنك التـسليف وبهـذا نكون ربطـنا التـخطيط مع الاقـتـصـاد في وزارة واحـدة، مما يوحـد فـعـلاً بين السيـاسات ويحسن من كفـاءة الجهاز. وتصبـح وزارة المالية والاقتصـاد الوطـني فقط وزارة للمالية (Treasury) يرتبط بها جمـيع المصالح والهيئات الخـاصة بجمع الإيرادات العـامة من الرسـوم والضـرائب، مثل مـصلحـة الزكاة والدخل، ومـصلحـة الجمـارك، وغـيرها، وبهـذا نعـمل في جانب جـمع الإيرادات العـامة الخـاصة بالدولـة وتنميـتهـا والمحافظة عليها.

2- بروز أولويات واهتمامات جديدة في السياسـة العامة السعودية للقرن المقبل تمثل تحدياً ملموسـاً وجادًا، مما يتطلـب أن يكون لها أجهـزة إدارية خاصـة تتعـامل معهـا وترتبط برئيس مـجلس الوزراء مبـاشرة مما يعطيـها القـوة السيـاسيـة والتنفيـذية في رسم وتنفـيذ السـياسـة الخاصـة بها، وتتـمثل هذه الأولويات فـيمـا يلي: 1) مجـال تطوير وتنظيم القـوى العاملة وتوطينـها (السـعودة). 2) الاهتمـام بموضوع الميـاه والمحافظة على البيـئة. 3) الاهتمـام بفحص ومراقـبة وإجازة الدواء والطعـام المطروح في أسواق المملكة.

الأولوية الأولى، وتتعلق ببروز أهمية تطوير وتنظـيم القوى العاملة الوطنية وتوطينها في السياسة العامـة السعودية للقرن الحادي والعشرين، فمـما لا شك فيه أن قطاع

العمل أصبح له أولوية خاصة في وقتنا الحاضر، خصوصاً مع تشجيع المملكة لسياسة التصنيع وانتشار الصناعات الحديثة، وازدياد عدد سكان المملكة، وكون النسبة الكبرى منهم في سن العمل. إن تطبيق سياسة "السعودة" في القطاع العام والخاص وخصخصة عدد من المشاريع العامة تتطلبان إبراز قطاع العمل في وزارة خاصة به، يكون تحت مظلتها جميع القطاعات المتعلقة بتنظيم وتطوير القوى العاملة الموجودة حالياً ضمن الهيكل الإداري للدولة، وذلك بدمج جميع الأجهزة المعنية بشئون العمل والعمال - مثل وكالة الوزارة لشئون العمل - في وزارة العمل والشئون الاجتماعية، ودمج مجلس القوى العاملة، ومؤسسة التعليم الفني والتدريب المهني في وزارة مستقلة، بحيث تهتم هذه الوزارة برسم سياسة وتطوير القوى البشرية والعمالية للقرن المقبل في المملكة. ونظراً لأن تجارة الجملة والتجزئة تمثلان قطاعاً كبيراً جداً في اقتصاديات المملكة، فإنه من الممكن أن توجه سياسات السعودة إلى هذا القطاع، وذلك عن طريق إنشاء مؤسسة عامة أو إدارة عامة أو وكالة ضمن وزارة التجارة لمؤسسات الأعمال الصغيرة "Small Business Administration" لتطوير ودعم مؤسسات الأعمال الصغيرة، عن طريق تقديم الدعم الفني من دراسات جدوى ومعلومات مهمة حول المشروع، ودعم مادي يتمثل في تقديم القروض قصيرة ومتوسطة الأجل ،لدعم المواطن السعودي في إقامة المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة، بشرط أن يتولى المواطن إدارتها وتشغيلها، وألا يعمل بها إلا مواطنون سعوديون بنسبة 100%على الأقل حتى نهاية تسديد القرض.

أما الأولوية الثانية فهي تتعلق ببروز الاهتمام بموضوع المياه، والمحافظة على البيئة في السياسة العامة السعودية للقرن المقبل، حيث تضاعف عدد السكان في المملكة في السنوات الأخيرة وبنسبة زيادة تصل إلى (4%) سنوياً، وهي نسبة عالية نسبياً، وتوسعت المدن في الآونة الأخيرة بشكل كبير، وازداد عدد السيارات والمركبات والمصانع بشكل متسارع، مما زاد من استهلاك المياه وزاد من التلوث في المملكة. ويعتبر الماء في المملكة ثروة استراتيجية نتيجة لقلة مصادر المياه الطبيعية في المملكة حيث ندرة سقوط الأمطار وعدم وجود أنهار جارية ولا بحيرات دائمة، علماً بأن المملكة تعتبر من

أكبـر بلدان العالم في مـجال تحلية مياه البحـر المالحة. أمـا بالنسبـة للبيئـة فنظراً للاهتمـام الدولي والإقليمي بالمحافظـة على البيئـة، واهتمام المملكة أيضـاً بالمحافظة عليها بسـن التشـريعات والقوانين والأنظمـة للمحافظة على البيئة من التلوث سواء في الماء أو الهواء أو التربة. فمن هذا المنطلـق، ولتفعـيل وإبراز أهميـة دور قطاع المياه والمحافظة على البيئة في السياسة العامة السعودية من الممكن أن تنشأ وزارة خاصة بالمياه والبيئـة تهتم باكتشاف وتنميـة موارد ومصادر المياه والمحافظة عليـها، وتشجيع الترشيد في استهلاكها، والمحافظة على البيئة من التلوث، ويكون تحت مظلتها جميع القطاعات المتعلقة بالمياه، والمحافظة على البيئة الموجودة حـالياً ضمن الهيكل الإداري العام للدولة. وقد يـكون ذلك بدمج وكالة الوزارة لشئون الميـاه في وزارة الزراعة والمياه، والمؤسـسة العـامة لتحلية المياه المالحـة والإدارات الخاصة بالبيئة في مـصلحة الأرصاد وحماية البيئة، والهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها في وزارة مستقلة.

أما الأولوية الثالثة في السيـاسة العامة السعودية فتتعلق بأهميـة فحص ومراقبة وإجـازة نوعيـة الدواء والطعام المطروح فـي السوق السـعودي للاسـتهـلاك الآدمي أو الحيواني، حفـاظاً على سلامة المواطن والمقيم في المملكة، خصوصـاً في وقتنا الحاضر في ظل تعـدد مصـادر تصنيع الأدوية واختـلاف مواصـفاتهـا ومعـاييرها وتركـيباتـها وتأثيراتها، وكذلك ينطبق نفس الشيء على الأطعمـة سواء منها النباتي أو الحيواني، مع كثرة وانتشار اسـتخدام الأسمدة والمبيدات الكيماويـة في الزراعة وإنتاج الأطعمة المعـدلة وراثيـاً. وإطعـام الأغنام والأبقـار والدواجن هـرمونـات وبروتينات وليس أعـلاف طبيعـية فقط لتسمـينها، ولزيادة إنتاجها مـن الألبان ومشتقـاته ومنتجات الدواجن من البـيض، مما أوجد انتـشار أمـراض لم تعرف سـابقاً مـثل جنون البقـر وغيـرها من الأمراض المعدية والقاتلة للإنسان في حالة استهلاك مثل هـذه اللحوم أو الأطعمة. هذه الأوضاع تتطلب ضرورة وجود مؤسسـة أو هيئة عـامة فعالة ومتخصصة بفحص ومـراقبـة وإجازة جـمـيع أنواع الأدوية والأطعـمة التي تبـاع في أسـواق المملكة تكون

مهامها مشابهة لمهام إدارة الأدوية والأطعمة الأمريكية (Food and Drug Administration). وقد يكون ذلك بدمج جميع الإدارات المتعلقة بفحص وفسح ومراقبة الدواء والطعام الموجودة حالياً في وزارة الصحة، ووزارة الزراعة والمياه، ومصلحة الجمارك، والهيئة السعودية للمواصفات والمقاييس - تحت مظلة هيئة أو مؤسسة عامة واحدة تكون مدعمة بالكوادر البشرية الفنية والإدارية المؤهلة والمختبرات والمعامل المجهزة بجميع المعدات والأجهزة الضرورية اللازمة للقيام بهذه المهمات بفاعلية وكفاءة عالية.

3- إعادة التنظيم والهيكلة الإدارية لجميع وزارات ومصالح الدولة القائمة حالياً، حيث مضى على إنشاء وتنظيم الكثير منها فترة طويلة، قد تصل لأكثر من ثلاثين سنة، تضخمت خلالها الأجهزة الحكومية وكبر حجمها بشكل كبير جداً، وخصوصاً خلال فترة السبعينيات والثمانينيات الميلادية، حيث شهدت المملكة تنمية اقتصادية هائلة على مختلف الأصعدة. نتج عنها توسع كبير في مهام ومسئوليات واختصاصات جميع الأجهزة الحكومية، مما خلق نوعاً من التضارب في السياسات وازدواجية في المسئوليات والمهام داخل القطاعات الرئيسة في الجهاز الواحد، وفي أحيان أخرى بينه وبين أجهزة حكومية أخرى. مما يتطلب إجراء دراسة شاملة لإعادة التنظيم وهيكلة أجهزة الدولة المختلفة، والتي قد تؤدي إلى فصل أحد القطاعات الرئيسة في وزارة أو مصلحة حكومية ودمجها في وزارة أو مصلحة حكومية أخرى، أو تجميع أكثر من قطاع أو نشاط من وزارات ومصالح حكومية مختلفة لتكون تحت مظلة وزارة أو هيئة أو مؤسسة عامة واحدة جديدة، تجميعاً للجهود الموزعة بين أكثر من جهاز حكومي، وتوحيداً للسياسات والمهام والاختصاصات والجهود وتحسيناً للكفاءة والفاعلية الإدارية للأجهزة الحكومية، وتسهيلاً للرقابة والمساءلة الإدارية.

كما تتطلب إعادة تنظيم أجهزة الدولة صياغة المهمة الأساسية (رسالة المنظمة) لكل وزارة أو مصلحة حكومية بشكل واضح ودقيق مفهوم ومعروف من جميع المسئولين والموظفين فيها والمتعاملين والمستفيدين من خدماتها. وتصميم هياكل

تنظيمية وإعـداد أدلة تنظيمية حديثة لها توضح أهـدافها ومهامها واختـصاصاتها ومسـئولياتها، بحيث تشـمل كل القطاعات والإدارات الرئيسة فيها، ومسـئوليات وصلاحيات كل مسئول فيها بشكل مفصل وواضح ودقيق، بما يتناسب مع وظيفتها ومسئولياتها وواجباتها ودورها، وهذا يساعد على توضيح حدود السلطات وفتح خطوط الاتصالات داخل الجهاز الإداري الواحد مما يسهل ويسرع من عملية اتخاذ القرارات، وينعكس إيجابياً على خلق بيئة وثقافة تنظيمية صحية وسليمة في الجهاز الحكومي برمته.

4- دراسة الإجراءات الإدارية والنماذج المستخدمة وتحديثها في جميع أجهزة الدولة بدون استثناء، بحيث يكون الهدف التقليل من خطوات سير المعاملات داخل الأجهزة الحكومية، وتبسيط النماذج المستخدمة، للتقليل من كثرة الأوراق والنماذج، والتقليل من التأشيرات على المعاملات من قبل عدد كبير من المسئولين في عدة إدارات في داخل الجهاز الواحد، وذلك بغرض القضاء على الروتين والبيروقراطية التي لا ينتج عنها إلا تراكم المعاملات لدى هذه الأجهزة، وتعطيل مصالح المراجعين من المواطنين وأصحاب الأعمال، مما ينعكس بشكل سلبي على أداء وكفاءة وفاعلية هذه الأجهزة، ويزيد من التكاليف المالية لها، وربما أدى طول الإجراءات وتعقيدها وكثرة الأوراق المطلوبة وتعقيد النماذج التي يجب تعبئتها إلى الالتفاف على هذه الإجراءات، عن طريق انتشار عادات سيئة مثل الواسطة والرشوة لحاجة الناس لسرعة إنهاء معاملاتهم في وقت معقول، بدلاً من تعطيلها لفترة قد تكون طويلة نسبياً.

5- تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في مقاطعات المملكة الإدارية المختلفة، وإعطاء الإدارة المحلية فيها صلاحيات ومرونة إدارية ومالية أكبر لتقرير احتياجاتها خصوصاً في قطاعات الخدمات مثل التعليم والصحة والبلديات والطرق، علماً بأن اللامركزية نظام يصعب تطبيقه والمحافظة عليه، وكثير من المسئولين في المراكز الرئيسة يكونون مترددين في الاعتماد على الموظفين في الفروع في اتخاذ قرارات في مواضيع مهمة تخص مهام وأعمال الجهاز التنفيذي، إن اللامركزية الناجحة تعتمد بالدرجة الأولى

على مركزية تطوير السياسات والمعايير ،حتى يسترشد بها موظفو الحقول والفروع عند اتخاذ قراراتهم ومراجعة نظام التقارير والتدقيق والتقييم باستمرار، للتأكد من أن الصلاحيات والسلطات المخولة لهم قد فهمت بدقة واستخدمت بمعقولية واتزان.

6- تحديث الأنظمة واللوائح المالية والإدارية والإجرائية والتنظيمية الحكومية بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسات العامة الحالية بصفة عامة، وإدخال التقنية المكتبية الحديثة إلى أجهزة الدولة المختلفة من حاسب آلي وميكروفيش وميكرو فيلم لتصوير وثائقها وخطاباتها ومراسلاتها وحفظها في أجهزة حديثة، مما يسهل استرجاعها عند اللزوم، ويقلل من الكم الورقي الذي يتم عادة حفظه، وأيضاً يساعد في نفس الوقت على خفض عدد الموظفين، وتحسين مستوى كفاءتها وفاعليتها وأدائها بشكل عام.

7- تحديث نظام الخدمة المدنية القائم، وإدخال الإصلاحات الضرورية عليه، بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية السائدة، حيث مضى على النظام الحالي منذ إقراره أكثر من ثلاثة وعشرين عاماً، بالرغم من إدخال بعض التعديلات والإضافات على بعض مواده، حيث الملاحظ كثرة نسبة الوظائف الإشرافية العليا والوظائف القيادية المرتبة 11-15 ( 11-13 درجة مدير عام، 14 وكيل وزارة مساعد، 15 وكيل وزارة) مقارنة بنسبة الوظائف بالدرجة الوسطى والدنيا من المرتبة 1-10 وهم الذين في الميدان يؤدون العمل اليومي، مما خلق ضغطاً كبير على كثير من الأجهزة الحكومية خصوصاً الخدمية منها في الوقت الذي كان من المفترض أن يكون هناك عدد كبير من الموظفين يشغلون الوظائف الوسطى والدنيا في الجهاز (الميدان) نسبة إلى عدد الوظائف الإشرافية العليا والقيادية، لمقابلة الطلب على خدمات الجهاز وإنجاز الأعمال اليومية بدون تأخير. هذا الوضع أيضاً جعل الهرم الوظيفي مختلاً نوعاً ما مما يتطلب إعادة النظر في سياسة التوظيف في القطاع العام، وضرورة إيجاد نوع من النسبة والتناسب بين عدد الوظائف ومراتبها وعدد الموظفين في كل جهاز حكومي.

كما أن الوضع الحالي يتطلب ضرورة توسيع تطبيق نظام الجدارة ليشمل المراتب الإشرافية والعليا من المرتبة 11-15 والتي تُشغل الآن بالترشيح وليس بالتنافس. حيث تشغل المراتب من 1-10 عن طريق الإعلان عنها والتنافس والمفاضلة بين الموظفين من داخل أو خارج الجهاز لشغلها، بينما الوظائف الإشرافية والعليا من المرتبة 11-15 تشغل عن طريق الترشيح. فهنا يجب أن يوسع نظام الجدارة ليشمل أيضاً شغل الوظائف الإشرافية والعليا عن طريق التنافس بين أكبر عدد ممكن من الموظفين لاختيار الأجدر والأكثر كفاءة لشغل هذه الوظائف. نظراً لأهميتها وحساسيتها في صياغة السياسة العامة للجهاز، واتخاذ القرارات المهمة لتنفيذها، وعلى الأقل يكون التنافس مفتوحاً للموظفين من داخل وخارج الجهاز لشغل وظائف – مدير عام – من المرتبة 11-13، ويكون الترشيح لشغل وظائف – وكيل وزارة مساعد ووكيل وزارة – المرتبة 14-15، على أن يرشح لشغل كل وظيفة 3-5 مرشحين من داخل أو خارج الجهاز من ذوي الكفاءة الذين تنطبق عليهم الشروط والمؤهلات الضرورية لشغل مثل هذه الوظائف، على أن يترك الخيار الأخير لصاحب القرار لاختيار أي من هؤلاء المرشحين لشغل الوظيفة. وبهذا نكون قد أعطينا صاحب القرار مجالاً أوسع لاختيار الأجدر، وقللنا من المحسوبية والمحاباة لشغل هذه الوظائف الحساسة والمهمة، وفي نفس الوقت أعطينا مساحة أكبر للمساواة والعدالة بين الموظفين المؤهلين لخلق فرصة لهم لشغل وظائف قيادية عليا في أجهزة الدولة.

وفي النهاية يجب على الجهاز التنفيذي الذي يعمل بشكل جيد وفعال أن يقضي وقتاً أكبر في تصميم وتنفيذ وتطوير نظام جيد للسياسات، ولإعداد وإصدار التنظيمات والتعليمات لتقرير الأولويات في الميزانية، وحفظ سجلات التكاليف والإنفاق وتوظيف الموظفين المؤهلين، ومكافأتهم والمحافظة عليهم. لأنهم هم الذين يستطيعون تقييم مدى كفاءة البرامج القائمة، والتعرف على الفرص والإمكانات للتحسين من مستواها وتطويرها، والقدرة على جمع المعلومات الضرورية للإدارة، من أجل استخدام واستغلال التقنية الجديدة والإمكانات والتجهيزات والمعدات والإمدادات بشكل جيد وفعال.

فالنظام البيروقراطي الهرمي، والمبني على المركزية، والذي أنشئ في أوائل القرن

العشرين لمحاربة الفساد الإداري والمحسوبية، وتقوية النزاهة والتجرد والرقابة والمساءلة الإدارية، وتحسين كفاءة وفاعلية الأجهزة الإدارية الحكومية وإنتاجيتها - لم يعد يواكب متطلبات العصر الحالي الذي يتسم بالتغييرات السريعة المتواصلة وعدم التأكد والاستقرار في البيئة الإدارية، يضاف إلي ذلك أن الأجهزة الحكومية أصبحت تواجه ضغوطاً كبيرة ومختلفة، أولها النقص الحاد في إيراداتها، تصاحبه زيادة حادة في الطلب على خدماتها، مما يتطلب منها المبادرة والسرعة في اتخاذ القرارات وحل المشكلات التي تواجهها، والابتكار والتجديد في أساليبها وأنظمتها الإدارية، مثل تطبيق اللامركزية قدر المستطاع والمشاركة الإدارية. ويكون لتلك الأجهزة رسالة وهدف واضح مفهوم ومعروف جيداً من جميع العاملين والمتعاملين معها، وأن تشجع التنافس والابتكار بين موظفيها وبينها وبين المنظمات الأخرى، وتستطيع التنبؤ بنتائج خططها وقراراتها، وتطبق معايير السوق قدر المستطاع في حساب التكاليف والعائدات وغيرها، وتكون مدفوعة إلى كسب رضا المستفيدين من خدماتها والمتعاملين معها بشكل عام، عن طريق تقديم خدمات ذات نوعية جيدة، وتمكين المواطنين من المشاركة في التعبير عن آرائهم في مستوى أدائها بشكل عام، وإيجاد ثقافة تنظيمية وإدارية وقيم للعمل حديثة ومناسبة تخدم رسالتها ومهمتها الأساسية، وإيجاد نظام فعال للرقابة والمساءلة الإدارية (Osborne & Gaebler, 1992).

**الخلاصــــة :**

التنظيم وإعادة التنظيم الإداري عملية مستمرة ومتكررة في الجهاز الإداري الحكومي، وتهدف إلى جانب تصميم هيكل تنظيمي مناسب للمنظمة، ووصف الوظائف، ورسم خطوط السلطة، وتفويض الصلاحيات بها - أن يكون الهيكل التنظيمي مرنًا لاتخاذ القرارات الإدارية المعقدة وبالسرعة المطلوبة والوقت المناسب، خصوصاً وأن منظمات اليوم تعمل في بيئة عمل متغيرة باستمرار وشديدة التقلبات. ومن مراجعة أدبيات التنظيم الإداري في الإدارة العامة ركزت النظريات الكلاسيكية على أن الهدف من التنظيم وإعادة التنظيم هو تحسين الفاعلية الإدارية وتقليل التكاليف. بينما ركزت النظريات الحديثة على أن الهدف الرئيس لإعادة التنظيم في الجهاز الحكومي سياسي

بالدرجـة الأولى، ويتعلق بإعـادة توزيع السلطات والأدوار والموارد – خـصوصاً المالية منهـا – والوظائف داخل الجـهـاز الإداري، وذلك بشكل أكـبر من عـملـيـة تحـقيق الفـاعليـة الإدارية، وتقليل تكاليـف التشـغـيل الإداري والفني للجـهـاز الحكومي. هذا وقـد أوضحت دراسـات التنظيم أنهـا تهدف إلى تحـقيق واحد أو أكـثر من الأهداف السـتة التـالية : رج المنظمة، تبسـيط وتسـهـيل الجـهـاز الإداري الحكومي، تقليل النفقـات، إبراز الأولويات، تحسين كـفـاءة البرامج، توحـيد السيـاسات. وتعـتـبر الأهداف الثلاثة الأولى أهدافـاً غير مـبررة أو مقـبـولة لتكون سـبـباً لإعادة التنظيـم، لأنها غالبـاً صعبة أو غـير قابلـة للتحقـيق، بينما الأهداف الثلاثة الأخـيرة تعـتـبر أهدافـاً أكثر مـشـروعيـة ومقبـولة كسبب لإعـادة التنظيم، ويمكن تحقيقهـا بشكل أفضل. ولإعادة التنظيم ثلاثة عناصر رئيسة يمكن إدخـال تعديلات عليها جمـيعـاً أو على أي منها وهي الهـيكل التنظيمي وهو أكـثر عنصـر ملموس يجـرى عليه تغييرات، والعنصر الثاني الموارد – من مالية وبشرية وتقنية – وما يجري عليها من تغيرات بالزيادة أو النقـص، والعنصـر الثـالث الإجـراءات الإدارية ومـا يجـري عليـهـا من تبـسـيط وتسـهيل.

ولأهمـيـة الهـيكلة الإدارية ووضع هيـكل تنظيمي مـناسب وحديث لجـمـيع أجهـزة الدولة المختلفـة يتـصـف بالمرونة اللازمـة والكفـاءة والفاعليـة الإدارية التـي تسـاعـد هذه الأجهزة على القيام بمهامها ومسـئـولياتها المنوطة بها، واتخاذ قراراتها بسـرعـة وفي الوقت المناسب – فقد تطرقت الدراسة إلى تجربة المملكة في إنشاء أجـهزتها الإدارية وتنظيمها، وإعـادة تنظيمـهـا. حيث اهـتمت حكومـة المملكة منذ إنشـائهـا بتنظيم وإعـادة تنظيم وتطوير الجهـاز الإداري الحكومي وإدخال التـعديلات اللازمـة عليه بشكل مسـتمـر، ليواكب مسـتـوى أجهزتها الإدارية حجـم مسئولياتهـا ومهامها، ومـا تتطلبه الأوضاع السـيـاسية والاقتصـادية والاجتماعـيـة التي مرت بها المملكة في كل مـرحلة من مراحل تطورها. هذا وقد لاحظنـا تطور ونمو الجهاز الإداري الحـكومي في المملكة، وأن إحداث الأجـهـزة الحكومـيـة من وزارات و مؤسـسـات ومـصـالح و هيـئات ورئاسات عـامة جـاء غالبًـا اسـتجـابة لأولويات معينة في السياسة العامة السعـودية، واستدعى الأمر إبرازها في وحدة إدارية خاصة بها وواضحـة في الهيكل الإداري العـام للدولة. أو جاء كـنتيـجة لتحـسين كـفـاءة البرامج عن

طريق وضع البرامج والأنشطة المتشابهة والمكملة لبعضها البعض في جهاز إداري واحد لتحسين كفاءة الأجهزة الحكومية. أما طلب إعادة التنظيم في الأجهزة الحكومية فقد كان غالباً إما بهدف إعادة توزيع الأدوار والوظائف والنفوذ والمسئوليات داخل الجهاز، أو بهدف طلب وظائف عليا جديدة لترقية بعض المسئولين إليها، أو تعيين موظفين جدد فيها، أو بهدف رج المنظمة نتيجة وصول وزير أو مدير عام جديد يود أن يضع بصماته الواضحة على هيكل المنظمة وإجراءاتها الإدارية من أجل أن يحكم سيطرته عليها.

واستعداداً لدخول الألفية الثالثة، وانحسار دور الدولة ( القطاع العام)، وتوسع دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، وتطبيق سياسة الخصخصة على كثير من مشاريع القطاع العام، وبتوطين العمالة (السعودة) في القطاع العام والخاص، وبتطور نظام الاتصالات والمعلومات، وبقرب الدخول إلى عضوية منظمة التجارة الدولية - سوف تصبح الأسواق مفتوحة للمنافسة الشديدة بين اقتصاديات الدول المختلفة مما يتطلب زيادة الكفاءة والفاعلية الإدارية وتحسين أداء الأجهزة الإدارية وزيادة الإنتاجية والقضاء على الروتين والبيروقراطية في القطاع العام، واستعداداً لهذه المرحلة يتطلب الأمر إعادة رسم لسياسة ودور القطاع العام، وإعادة تنظيم أجهزته، وتحديد حجمها بناء على المعطيات الجديدة، ويمكن أن يتم ذلك عن طريق:

1- هيكلة الوزارات والمؤسسات العامة، التي تم خصخصة الخدمات التي تقدمها، أو بسبب انتهاء أو تضاؤل دورها، أو دمجها مع وزارات وأجهزة أخرى، لأنه في مثل تلك الحالات يجب أن ينعكس ذلك على حجم هيكلها التنظيمي، هذا إن لم ينعكس على مدى الحاجة إلى استمرارية وجودها بشكل كلي.

2- إنشاء وزارات أو أجهزة إدارية جديدة نظراً لبروز أولويات جديدة في السياسة العامة الحكومية السعودية، تتمثل في الاهتمام بالقوى العاملة وسعودة الوظائف في القطاع العام والخاص، والمحافظة على المياه والبيئة، والاهتمام بفحص ومراقبة وإجازة الدواء والطعام المعروض في أسواق المملكة.

3- إعادة تنظيم الكثير من وزارات ومؤسسات الدولة حيث مضى على تنظيم الكثير منها فترة طويلة قد تصل لثلاثين سنة مما يتطلب إعادة النظر في صياغة مهامها الأساسية، أو ما يسمى (رسالة المنظمة)، وكتابة أهدافها ومهامها، وتصميم هياكل تنظيمية وأدلة تنظيمية حديثة تتناسب مع الأوضاع الحالية. عن طريق فصل قطاعات من بعض وزارات ومصالح حكومية قائمة، ودمجها مع قطاعات أو وزارات ومصالح حكومية أخرى، أو إنشاء وزارات ومؤسسات عامة جديدة يتطلبها الوضع الحالي، تجميعاً للجهود الموزعة بين أكثر من جهة حكومية، وتوحيداً للسياسات العامة فيها، ولتحسين كفاءة برامجها.

4- دراسة الإجراءات الإدارية والنماذج المستخدمة في جميع أجهزة الدولة، بحيث يكون الهدف تبسيط الإجراءات الإدارية للتقليل من خطوات سير المعاملات داخل الأجهزة الحكومية، وتبسيط النماذج وتحديثها، للتقليل من كثرة الأوراق والنماذج المستخدمة للقضاء على الروتين والبيروقراطية.

5- تطبيق اللامركزية الإدارية على مستوى المقاطعات، خاصة في قطاع الخدمات، مثل الصحة والتعليم والبلديات والطرق، وإعطاء كل مقاطعة من مقاطعات المملكة صلاحيات مالية وإدارية أكبر في إدارة هذه الخدمات.

6- تحديث الأنظمة واللوائح المالية والإدارية والتنظيمية والإجرائية بما يتناسب مع الأوضاع الحالية الاقتصادية والاجتماعية، والسياسات العامة، وإدخال التقنية المكتبية الحديثة مثل الحاسب الآلي وخلافه، من أجل تقليل عدد الموظفين الحكوميين، وتحسين كفاءة وأداء وإنتاجية هذه الأجهزة.

7- تحديث وتطوير نظام الخدمة المدنية الحالي، وإدخال الإصلاحات الضرورية عليه بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الحالية، لرفع مستوى كفاءة وأداء الأجهزة الحكومية، خصوصاً مع خصخصة بعض مؤسسات القطاع العام، ومع سعي الحكومة لسعودة الوظائف في القطاع العام والخاص.

إن إدخال هذه الإصلاحات الهيكلية والإجرائية، وتحديث الأنظمة واللوائح المالية والإدارية والتنظيمية، وإدخال التقنية المكتبية الحديثة على الجهاز الإداري الحكومي للمملكة، قد تساعد على تحسين مستوى كفاءة وأداء وإنتاجية الأجهزة الحكومية، وتؤدي إلى رفع مستوى استعدادها للألفية الثالثة بما تتطلبه من مرونة وسرعة في الأداء، ورسم للسياسات واتخاذ للقرارات، نتيجة للمستجدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحلية والإقليمية والدولية.

## المراجع العربية

1- رشيد، أحمد. (1996) **إعادة اختراع وظائف وإدارة الحكومة**. القاهرة: دار النهضة العربية.

2- صادق، محمد توفيق.(1385هـ) تطور الحكم في المملكة العربية السعودية. الرياض: معهد الإدارة العامة.

3- عساف، محمد عبد المعطي.(1403هـ) **التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية**. الرياض: دار العلوم للطباعة والنشر.

4- القصيبي، غازي عبد الرحمن (1999) **حياة في الإدارة**. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر.

5- تقرير ( غير منشور)بالبيانات والمعلومات المتوافرة عن إنجازات اللجنة العليا للإصلاح الإداري. رجب 1420هـ.

6- النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم(أ /91) بتاريخ 1412/8/27هـ.

7- نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/13/) بتاريخ 1414/3/3هـ.

8- نظام المقاطعات الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/92) بتاريخ 1412/8/27هـ .

9- نظام المجلس الاقتصادي الأعلى الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/111) بتاريخ 1420/5/17هـ.

10- تشكيل اللجنة الوزارية لدراسة إعادة تنظيم الجهاز الحكومي الصادرة بالأمر الملكي رقم 7/ب/6629 بتاريخ 1420/5/7هـ.

## المراجع الأجنبية

1- Brownlow Committee, Government Reorganization Act of 1948 in Harvey C. Mansfield,1982.

2- Chapman, Richard A. (1974) Administrative Reform in Saudi Arabia, **Journal of Administrative Overseas**, April P. 332-347.

3- Dean, Alan L. (1983) Management of Executive Department Annals, **AAPSS,** March 1983. P. 77-90.

4- El Mallakh, R. (1982) **Saudi Arabia Rush to Development,** The Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.

5- Good Now, Frank. (1900) **Politics and Administration** .Macmillan, NY.

6- Gulick, Luther .And Urwick, Lyndall (1937) **Papers on the Science of Administration** .Institute Of Public Administration, NY, P. 3-13.

7- Jumber, Roy. (1970) **The Ford Foundation Assistance to the Institute of Public Administration in Saudi Arabia** .Ford Foundation, Beirut .

8- Kast, Fremont and Rosenzweig, James. (1978) **Organization and Management, Systems and Contingency Approach** .McGraw-Hill .

9- Kaufman, Herbert. (1971) **The Limits of Organization Change.** The University of Alabama Press, Alabama .

10- Lipsky, George A. (1965) .**Saudi Arabia, It's People, It's Society ,It's Culture.** Hraf Press, New Haven, CT .

11- Mansfield, Harvey .Federal Executive Reorganization: Thirty Years of Experience in Jemes Fessler. (1982) **American Public Administration: Pattern of the Pasted** .ASPA, W.D.C .

12- Morstein Marx, Fritz. (1959) 2nd ed, **Elements of Public Administration.** Prentic-Hall, Englewood Califfs, NJ .

13- Nayrop, R. (1984) **Saudi Arabia a Country Study** .The American University Press .Washington .D .C .

14- Newwab, I., Speer, C., & Hoye, F. (1981). **Aramco and it's World: Arabia and Middle East** .The Netherlands: Van Boekhoven B.V .and Boom-Ruygrok B.V.

15- Osborne, D. and Gaebler,T. (1993). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector** .A Plume Book, NY, N .

16- Osborne, D. and Plastrik, P. (1998) **Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government** .Penguin Books USA INC .NY, NY .

17- Rasiel Ethan M. (1999) **The Mckinsey Way: Using The Techniques of The World's Top Strategic Consultants to Help You and Your Business.** McGraw-Hill, NY .

18- Salamon, Laster M .**The Question of Goals.** in Szanton. 1981.

19- Schick, Allen. **The Coordination Option.** in Szanton. 1981.

20- Seidman, Harold (1980). **Politics, Position and Power** .Oxford University Press, NY .

21-Shafritz, Jay M. (1985). The Facts on File Dictionary of Public Administration. Facts on File Publication, NY .

22- Simon, Herbert .A. (1946). The Proverbs of Administration .**PAR**, Vol. 6, Winter P.53-67.

23- Szanton, Peter (1981). **Federal Reorganization: What have we Learned?** Chatham House Publishers, Inc .Chatham, NJ .

24- Taylor, Frederic W .Scientific Management .In Shafritz, J, and Hyde Albert (1978). **Classic of Public Administration** .Moore, Publishing Co .Oak Park, Illinois .P.17-20.

25- Waldo, Dwight. (1948). **The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration** .Roland Press .

26- Woodro Wilson (1987.) The Study of Administration, **The Political Science Quarterly,** June 1887.

# واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في محافظة جرش
## "دراسة ميدانية"

د. يونس عبد العزيز مقدادي *
د. مجيد علي حسين *

## مقدمة:

يعتبر الاستثمار المحور الرئيس لعملية التطور والنمو الاقتصادي ، وعليه فإن تحقيق معدلات نمو اقتصادي معقولة وسليمة في عملية التطور والنمو وتنمية الاستثمار وتشجيعه يستحوذ على اهتمام متواصل لدى مختلف الدول المتقدمة منها والنامية، ولتحقيق بيئة استثمارية نموذجية قادرة على التعامل مع المتغيرات والتحديات الاستثمارية المختلفة ، فلابد من تشكيل فهم متقدم لمتطلبات مختلف القطاعات الاقتصادية، وذلك من خلال التخطيط الاستثماري الفعال لجعل البيئة الاستثمارية بيئة نموذجية تؤهلها للتحول من مركز محلي للنشاط الاقتصادي إلى مركز صناعي وتجاري وخدمي على المستوى الإقليمي والدولي.

أما على المستوى الاقتصادي الأردني فيعتبر الاستثمار من أولويات العمل الاقتصادي باعتباره أداة لزيادة معدلات النمو الاقتصادي وخاصة في ضوء الظروف الراهنة، إلا أن سياسات تشجيع الاستثمار في مختلف القطاعات الاقتصادية في الأردن لم تنجح على نحو أفضل ولأسباب عديدة، منها متغيرات سياسية، ورسمية، واقتصادية، واجتماعية، وتكنولوجية.

وعلى الرغم من العديد من التحديات والصعوبات الاستثمارية، فلقد شهد الاقتصاد الأردني زيادة ملحوظة في انتشار المؤسسات الصغيرة في الآونة الأخيرة، من أجل تفعيل القطاع الاقتصادي والاجتماعي، والعمل على سد احتياجات المستهلك الأردني،

---

* كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة جرش الأهلية - المملكة الأردنية الهاشمية.

وتتمثل هذه المؤسسات بثلاثة أنواع رئيسة وهي: تجار الجملة، وتجار التجزئة، والمؤسسات الخدمية*.

ومن هنا فقد ركز العديد من الباحثين - في مختلف دراساتهم ونظرياتهم الاقتصادية - على العناية بالمؤسسات الاقتصادية، حيث قدموا لها كل العناية والتسهيلات الحكومية، لرفع معدلات النمو والتطور الاقتصادي، تمشيًا مع مختلف التحديات الاستثمارية، سواء على المدى القصير أو الطويل[1].

إن فكرة الأكبر هو الأفضل ، ظلت ترتكز على ثلاثة مبادئ نظرية أساسية هي: الحجم (Scale) ومفادها أن معدل التكاليف ينخفض في الإنتاج على المدى البعيد وارتفاع الطاقة الإنتاجية لها، مما يوفر نسبة عالية من الأرباح. أما التجربة أو الممارسة لدى المؤسسات الكبيرة فتعمل على زيادة إنتاجيتها وفاعليتها مع الوقت، مما يزيد في قدرتها التنافسية. كما أن المؤسسات الكبيرة تعتمد على التخصص في الإنتاج، حيث يمكنها ذلك من رفع قدرتها التنافسية والحصول على الميزة النسبية (Comparative Advantages) نتيجة مجهودات الابتكار والإبداع، سواء في ميدان طرق الإنتاج أو في نوعية السلع المنتجة. فالمؤسسات الكبرى كانت تعتبر المثال أو النموذج المؤدي إلى النمو الاقتصادي والتطور في أي بلد[2].

أما المؤسسات الصغرى فقد اعتبرت منذ العصور القديمة أنها مرحلة من مراحل التطوير نحو المؤسسات الكبرى، إلا إنه منذ السبعينيات برزت محدودية نظرية المؤسسة الكبرى، وتغيرت الأفكار لصالح المؤسسات الصغرى التي أصبحت محور الدراسات الاقتصادية في العديد من الميادين : اقتصاد المؤسسات، والاقتصاد الصناعي وإدارة الإنتاج.

ومن هذا المنطلق فقد برز دور المؤسسات الصغيرة في اقتصادات العالم وبشكل متميز، وبرزت مساهماتها الملحوظة في كل الدول الأوروبية والآسيوية والأمريكية والبلدان النامية، وذلك على حساب المؤسسات الكبرى، وشملت بعض القطاعات كتجارة الجملة، وتجارة التجزئة والخدمات الصغيرة [3].

من هنا برز دور المؤسسات الصغيرة في تشغيل الأيدي العاملة وتقليل نسب

* حسب تصنيف وزارة الصناعة والتجارة الأردنية لعام 1997.

البطالة، وكذلك تخفيض تكاليف الإنتاج، والمساهمة في التطور التكنولوجي والبحث العلمي، والعمل على تطوير وسائل الإنتاج في ضوء الإبداع والابتكار الناجح، وكذلك في الاندماج الاقتصادي والاجتماعي، وذلك من خلال الإدارة الشخصية لهذه المؤسسات، والتخصص في العمل، والقدرة على التغيير في النظام الإنتاجي، من خلال العلاقة المباشرة مع العملاء والمجتمع ككل. وكذلك ساهمت المؤسسات الصغيرة في تطوير المناطق النائية ورفع مستواها الاقتصادي، وتحقيق توازن وتطور بين الأقاليم، وكذلك ساهمت في ضمان الدخل العائلي، تمشياً مع الأزمات الاقتصادية كالبطالة (4).

وفي ضوء الظروف والتحديات البيئية الراهنة أصبحت المؤسسات الصغيرة في الأسواق الأردنية تواجه العديد من المشاكل والعقبات الاستثمارية مما شكل عبئاً اقتصادياً نهايته الخاطرة والإفلاس. ومن هنا تبرز أهمية ومساهمة هذه الدراسة في إلقاء الضوء على واقع ومستقبل هذه المؤسسات التجارية الصغيرة في الأسواق الأردنية بشكل عام، وفي محافظة جرش بشكل خاص لما لها من خصوصية وظروف استثمارية، مقارنة بحجم الاستثمار وقدرته التنافسية للمؤسسات التجارية الصغيرة في المحافظات الأخرى.

## مشكلة الدراسة:

ركزت هذه الدراسة على واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في محافظة جرش، وذلك في ضوء متغيرات الدراسة التالية:

1- العامل الرسمي.
2- العامل الاقتصادي.
3- العامل الاجتماعي والثقافي.
4- العامل التكنولوجي.

## أهمية الدراسة وهدفها:

تظهر أهمية دراسة المؤسسات التجارية الصغيرة في عملية التنمية الاقتصادية، وتحديداً في كفاءتها الاقتصادية النسبية مقارنة بالمؤسسات الاقتصادية الكبيرة، واستخدامها لتقنيات تجارية تلائم الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال إيجاد فرص العمل، وتحسين مكتسبات الإنتاج والتوزيع، وتحسين الميزان التجاري، وتنمية الريادة المحلية، وصقل الكفاءات الإدارية والفنية، واستخدام الموارد المحلية وتنمية الأقاليم.

تهدف هذه الدراسة إلى اختبار وتحليل واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في محافظة جرش والعمل على تحسين المناخ الاستثماري لها في ضوء الظروف الراهنة.

**فرضية الدراسة :**

اعتمدت الدراسة لأغراض التحليل على مشكلة الدراسة وأهدافها، فإن الباحثَيْن اعتمدا على المنهج التحليلي في اختبار فرضية العدم (HN) وهي عدم وجود فوارق ذات دلالة إحصائية بين وجهات نظر المؤسسات التجارية الصغيرة الثلاث (متغير مستقل) ومتغيرات الدراسة التابعة وهي: العامل الرسمي، والعامل الاقتصادي، والعامل الاجتماعي والثقافي، والعامل التكنولوجي عند مستوى المعنوية ($\alpha = 0,05$). ومن هذه الفرضية اشتق الباحثان مجموعة من الفرضيات الفرعية، وهي على النحو التالي:

- لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين وجهات نظر المؤسسات التجارية الصغيرة والعامل الرسمي.
- لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين وجهات نظر المؤسسات التجارية الصغيرة والعامل الاقتصادي.
- لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين وجهات نظر المؤسسات التجارية الصغيرة والعامل الاجتماعي والثقافي.
- لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين وجهات نظر المؤسسات التجارية الصغيرة والعامل التكنولوجي.

وقد تم بناء هذه الفرضيات على أساس أن وجهات نظر المؤسسات التجارية الصغيرة متشابهة في ضوء الظروف الراهنة.

**منهجية الدراسة:**

أستخدم في هذه الدراسة المنهج الميداني التحليلي، حيث صمم استبيان خاص من أجل جمع المعلومات وتحليلها، بهدف اختبار فرضيات الدراسة. وذلك لتسليط الضوء على واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في محافظة جرش، في ضوء متغيرات الدراسة وهي: العامل الرسمي، والعامل الاقتصادي، العامل الاجتماعي والثقافي، والعامل التكنولوجي.

**ثبات الأداة :**

من أجل ثبات صدق الاستبيان فقد تم إجراؤه على عينة عشوائية كعينة استرشادية، لقياس ردود الفعل والمشاكل التي من الممكن أن تواجه الباحثَين وبعد استشارة مجموعة من الزملاء المتخصصين في هذا المجال تبين أن الاستبيان يعكس حالة من حالات الصدق تتجاوز حدود ما نسبته 90% . ولهذا تم تصميم الاستبيان بشكله النهائي في ضوء المعلومات الراجعة بما يتناسب مع مشكلة الدراسة وهدفها.

وقد شملت هذه الدراسة (304) مؤسسات تجارية صغيرة في محافظة جرش *. أما عينة الدراسة فقد تكونت من ثلاث شرائح وهي: جميع تجار الجملة وعددهم (20) مؤسسة، أي ما يعادل نسبة (100%)، وجميع تجار التجزئة وعددهم (26) مؤسسة، أي ما يعادل نسبة (100%)، أما المؤسسات الخدمية الصغيرة فقد اقتصرت على (129) مؤسسة خدمية** أي ما يعادل نسبة (50%) وذلك لكبر حجم العينة. وقد اقتصرت الدراسة على مالكي هذه المؤسسات التجارية الصغيرة وذلك لمعرفتهم الدقيقة بواقع المناخ الاستثماري لدى مؤسساتهم في ضوء الظروف الراهنة وإعطاء الصورة الحقيقية والموضوعية بما يتناسب مع الدراسة وأهدافها.

**عينة الدراسة**
**جدول رقم (1)**

| صنف/نوع المؤسسة | العدد الإجمالي | العينة % | مجموع العينة |
|---|---|---|---|
| تجارة الجملة | 20 | % 100 | 20 |
| تجارة التجزئة | 26 | % 100 | 26 |
| مؤسسة خدمية صغيرة | 258 | % 50 | 129 |
| المجموع | 304 | | 175 |

* حسب مصادر غرفة تجارة محافظة جرش 1997.

** وتشمل: الأطباء والمهندسين والصيادلة والمحامين والمختبرات الطبية ومكاتب الاستشارات المحاسبية، ومكاتب الاتصالات، وذلك حسب تصنيف غرفة تجارة وصناعة محافظة جرش لعام 1999.

وقد قصد في اختيار الشرائح الثلاث تحقيق ما يلي:

1- استبعاد تأثير الفوارق على واقع المناخ الاستثماري لدى هذه المؤسسات التجارية الصغيرة في ضوء متغيرات الدراسة الأربعة.

2- ضمان وجود فوارق مهمة بين الشرائح الثلاث موضع التحليل للتحري عما إذا كان لتلك الفوارق أثر على واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة.

وقد تم استخدام "الرزم" الإحصائية المعروفة (Spssx) في التحليل الإحصائي، حيث اعتمدت الدراسة على المقياس الخماسي مدلول الأرقام (Five Point Likert Scale).

ولإثبات صحة أو عدم صحة فرضية الدراسة فقد استخدمت الدراسة أسلوبين إحصائيين للتحليل، وهما:

1- تحليل التباين (ANOVA-One Way).

2- مربع المتوسطات (Means of Squares).

**الدراسات السابقة**

يرى كباتي، (Capati, 1996) ، أن المؤسسات الصغيرة ذات طابع ديناميكي في نشاطها، حيث استطاعت أن تساهم في إيجاد فرص عمل، وتَقَدم ونمو اقتصادي ملحوظ، ورفع المستوى المعيشي، ورفع مستوى الدخل، ورفع المستوى الاجتماعي للفرد بشكل خاص والمجتمع بشكل عام. ومن هنا نجد أن المؤسسات الصغيرة لها دور بارز وبالغ الأهمية في تحقيق تقدم اقتصادي واجتماعي على حد سواء. وعلى وجه المقارنة نجد المؤسسات التجارية الصغيرة ذات نشاط ملحوظ في اقتصاديات الدول المتقدمة مقارنة بدول العالم النامي، وذلك لعدة أسباب وتحديات واضحة، أهمها التحديات والتغيرات البيئية كالعامل الرسمي، والعامل الاقتصادي، والعامل الاجتماعي والعامل التكنولوجي، مما يدل على وجود فروق واضحة في أثر هذه العوامل على المؤسسات الصغيرة ودورها في الاقتصاد من دولة إلى أخرى ومن إقليم إلى آخر مما يؤكد أهمية هذه الدراسة للكشف عن أثر هذه العوامل على المؤسسات الصغيرة [5].

ويؤكد بريتن وكوكس (Brittain & Cox, 1991)، أيضًا أن تجارة التجزئة من المؤسسات

التجارية الصغيرة تواجه مجموعة من العقبات والمخاطر البيئية الكلية أو الجزئية فيما يشكل تهديدًا واضحا علي استمرارية هذه المؤسسات وإضعاف دورها في الاقتصاد الوطني. مما يدل أيضًا على أهمية ودور تجارة التجزئة كإحدى المؤسسات التجارية الصغيرة ذات الدور الاقتصادي الواضح. ومن أبرز هذه العوامل المؤثرة على مؤسسات تجارة التجزئة العامل الديموجرافي، والعامل الاقتصادي، والعامل الاجتماعي والثقافي، والعامل الرسمي، والعامل التكنولوجي. مما يشكل مجموعة من التحديات والمتطلبات لدى تجارة التجزئة لاستمراريتها وتواصلها الاستثماري، ومن هنا لابد من توفير المتطلبات التالية(6):

1- إعادة هيكلة توزيع السلع والخدمات على مختلف المناطق البيعية تمشيًا مع احتياجات العملاء في الوقت والمكان المناسبين.

2- إعادة النظر في سلوكيات المستهلكين المستهدفين في ضوء التقلبات البيئية، والعمل على توفير وتلبية احتياجاتهم لإشباع أكبر قدر ممكن من احتياجاتهم.

3- توفير التسهيلات المادية والإدارية للمؤسسات الصغيرة لإبراز دورها الفعال في رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي.

4- إعادة النظر في طرق التوزيع، والعمل على تبني مجموعة من الطرق التوزيعية الحديثة لتخفيض نسبة المخزون السلعي والخسارة المحتملة وعدم تعريضها للعواقب القانونية والعقود التجارية مع الشركات المنتجة.

أشار عبيدات والضمور، (1988) ،إلى أن الكثيرين في النظام الاقتصادي الحالي لا يبيعون منتجاتهم مباشرة إلى المستهلك النهائي، حيث يقوم العديد من الوسطاء بنقل المنتجات إلى المستهلكين المستهدفين في المكان والوقت المناسبين. وعلى الرغم من أن الأسباب الاقتصادية أدت إلى ظهور المؤسسات التجارية، وذلك لتبسيط إجراءات عمليات التبادل السلعي أو البحث عن المستهلكين من قبل المنتجين، إلا أن هذه المؤسسات التسويقية التجارية أصبحت عرضة لمجموعة من المؤثرات البيئية كالبيئة الاقتصادية، والرسمية، والثقافية الفكرية والاجتماعية والتكنولوجية تكون بمثابة محددات لعمل المؤسسات التجارية(7).

وأكدا أيضًا أنه في السنوات الأخيرة لوحظ انخفاض واضح لدور تجارة الجملة عما

كان عليه سابقًا في الدول المتقدمة خاصة قبل مرحلة الإنتاج الكبير والتخصص الدقيق، مما ساعد على تطور ونمو تجارة التجزئة كبيرة الحجم، وزيادة إمكانات وقدرات المنتجين المالية، والقدرة على الاتصال مع بعضهم البعض دون الاستعانة بخدمات المنتجين.

أشار الضمور، وسمارة، (1993) ، إلى أن التعقيد البيئي الذي تعيش في ظله جميع المؤسسات الاقتصادية، يترك الأثر الواضح على قدرات هذه المؤسسات في تحقيق أهدافها. فعلى سبيل المثال فإن التقدم التكنولوجي لم يؤثر فقط على تفكير المؤسسات نحو الأسلوب الملائم فى توزيع منتجات المؤسسات الاقتصادية، بل ساعد على خلق توجهات جديدة قامت على أثرها المؤسسات التجارية لغايات التوزيع ونقل الملكية للسلع والخدمات المختلفة، ومنها مؤسسات الجملة، ومؤسسات التجزئة والمؤسسات الخدمية، والتغيرات الاقتصادية التي يعيشها العالم تركت أثرًا واضحًا على توجهات المؤسسات نحو النشاط التوزيعي الملائم والمناسب في ظل هذه التعقيدات الاقتصادية وأبرزها: المتغير الديموجرافي المتعلق بالكثافة السكانية، والفئات العمرية، والجنس، والأسر، والتعليم، والمهن، والعرق... إلخ (8).

أشار المساعد، (1997) ، إلى أن مؤسسات تجارة الجملة وتجارة التجزئة مؤسسات تجارية تتعامل في شراء المنتجات من المنتجين والموردين وتعيد توزيعها إلى المستهلكين أو المستعملين. لكن هناك مجموعة من المشاكل والعقبات التي تواجه المؤسسات التجارية ومن أهمها العامل الجغرافي، وعدد الفروع، وعدم توافر الإمكانات المادية والإدارية. وعدم توافر الإمكانيات البشرية، وعدم القدرة على التنبؤ باحتياجات المستهلكين في مختلف المناطق البيعية المستهدفة(9).

أما على مستوى الدراسات الميدانية، فقد أشار يو، وفيرهارست، ولينون (Yu, Fairhurst & Lennon, 1991)، في دراستهم إلى أن هناك صعوبة في إقناع المشترين بالشراء نظرًا لتدني الخدمات المقدمة لعملاء محلات التجزئة مقارنة بالأسواق الخدمية وكذلك عمليات التوزيع، مما شكل عبئًا ماليًا لدى محلات التجزئة، وقد خرجت هذه الدراسة بمجموعة من التوصيات التي من أبرزها (10):-

1- رفع مستوى الخدمات المقدمة إلى العملاء من أجل المحافظة عليهم، وكذلك من أجل اكتشاف فرص وعملاء جدد خاصة في الأسواق ذات الطبيعة المنافسة.

2- رفع القدرة التوزيعية لدى محلات التجزئة لتحقيق العديد من المنافع المكانية والزمانية للعملاء .بدلاً من الهروب إلى مؤسسات منافسة أفضل خدمة ومنفعة وبأقل التكاليف.

3- الاطلاع المستمر على الخدمات والتسهيلات المقدمة من قبل المنافسين لمعرفة السياسات والاستراتيجيات والبرامج الملائمة في هذا المجال.

4- متابعة المستهلكين المستهدفين، ومعرفة احتياجاتهم وتطلعاتهم الحالية والمستقبلية.

5- التنسيق المشترك مع المنتجين للعمل على تقديم تسهيلات مالية وإدارية وترويجية لمحلات التجزئة والعمل على تعزيز دورها في الأسواق.

توصل كوران، وجارفيس، وكيتشين، ولايت فوت، (Curran, Jarvis, Kitchen & Lightfoot, 1996)، في دراستهم إلى مجموعة من النتائج التي من أبرزها [11]:

1- عدم توافر الإمكانات المالية اللازمة لتغطية النفقات والخسارة الناجمة عن عدم استقرار السياسات التسعيرية في ضوء المتغيرات والتحديات البيئية المحيطة وتغيب عمليات التنبؤ بها.

2- عدم توافر الكفاءات البشرية القادرة على مواكبة التحديات والأزمات التي تواجه هذا الحجم من المؤسسات.

3- صعوبة تحديد الأرباح في ضوء التطورات والتحديات الاقتصادية.

4- معظم المؤسسات الصغيرة تستخدم طريقة التكاليف (Cost-Plus) في سياستها التسعيرية.

توصل جولين، وجويلال، وديشس، ورامنقلهي (Julian, Joylal, Dashaies & Ramangalahy, 1995)، في دراستهم إلى مجموعة من النتائج [12] :-

1- هناك اختلافات واضحة بين المؤسسات المتوسطة والصغيرة وذلك من حيث الحجم ورأس المال والإمكانات الإدارية والمالية والفنية.

2- هناك اختلافات واضحة في البيئات الاستثمارية وآثارها، نظرًا لاختلاف الحجم.

3- صعوبات تحليل المتغيرات والتحديات وبشكل موضوعي لدى المؤسسات الصغيرة، مقارنة بالمؤسسات المتوسطة.

4- قدرة المؤسسات المتوسطة على وضع استراتيجيات تسويقية أكثر ثباتًا مقارنة بالمؤسسات الصغيرة، والقدرة على مواجهة التحديات المؤثرة على مختلف الأنشطة في مجال التصدير.

5- قدرة المؤسسات المتوسطة على متابعة التطور التكنولوجي والمعلومات ومتابعة الأسواق المستهدفة كالمحلية والدولية مقارنة بالمؤسسات الصغيرة.

توصل فريعة، (1997)، في دراسته إلى مجموعة من التوصيات التي من أبرزها (13):

1- على الدولة وضع سياسات عملية وواقعية وأكثر مرونة بحيث تتماشى مع الإطار النظري والعملي الاقتصادي التونسي.

2- يجب الأخذ بعين الاعتبار مراحل تطور وواقع الوضع الاقتصادي والاجتماعي التونسي منذ سنوات سابقة حتى الوقت الراهن.

3- يجب إشراك المؤسسات الصغيرة في تفعيل الوضع الاقتصادي والاجتماعي لدورها المهم في سوق العمل، والحد من البطالة، ورفع المستوى المعيشي للفرد التونسي.

4- القيام بدراسات ميدانية تهدف إلي متابعة تطورات الوضع الاقتصادي والاجتماعي لتبني مجموعة من السياسات والاستراتيجيات الاقتصادية الفعالة من أجل الحفاظ على الوضع الاقتصادي والمستوى المعيشي للفرد التونسي بشكل خاص والمجتمع بشكل عام.

وفي دراسة قامت بها منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO, 1970)، حول موضوع الصناعات الصغيرة في أقطار الشرق الأوسط العربية، تناولت مجموعة من الجوانب ذات العلاقة بالصناعات الصغيرة، من حيث تعريفها، وحجم الإنتاج ، والقيمة المضافة، ومستوى الأجور فيها مع مقارنتها ببقية فئات حجم الصناعات الأخرى. وكذلك استعرضت الدراسة خصائص ومشكلات هذه الصناعات كالسياسات الحكومية والحوافز المتاحة(14).

وتوصل جوتا، وليدهولم (Chuta & Liedholm, 1985)، في دراستهما الميدانية وباستخدام معدل الربحية الاقتصادية لرأس المال كمؤشر للكفاءة الاقتصادية للمؤسسات الصناعية الصغيرة والكبيرة، إلى أن معدل الربحية الاقتصادية في المؤسسات الصناعيةالصغيرة في القطاع الحديث ذات الطابع الرأسمالي يفوق المؤسسات الصناعية الصغيرة في القطاع التقليدي ذات الطابع العمالي وذلك من أجل: (15).

1- التسهيلات المالية والائتمانية: كالقروض الحكومية، أو من البنوك التجارية وتكاليفها وإجراءاتها الإدارية، وحجم القروض الممنوحة والضمانات الكافية لتسديدها، مما يؤدي إلى إضعاف جاذبية التعامل مع هذه المؤسسات.

2- المناخ الاستثماري العام والتشريعات الحكومية: حيث تقف التشريعات أمام توسيع الاستثمارات ونموها وذلك بسبب التعليمات المتعلقة بقوانين الاستثمار، والمناخ السياسي والاستيراد وتعليماته، والجمارك والضرائب المالية والضمانات والإعفاءات الحكومية مما يؤدي وإلى صعوبة تكيف المؤسسات الصغيرة مع انخفاض مستويات المبيعات والأرباح خاصة في أوقات الكساد.

3- الوضع الاقتصادي : حيث نجد العديد من المشاكل الاقتصادية المهددة لحياة المؤسسات الصغيرة كالبطالة ، والتضخم، والإنتاج ونوعيته، والكساد، والمنافسة، وعدم استقرار الأسعار ، وتغيُّب التخطيط التسويقي، وتقلب الأسواق وعدم توازنها مما له من آثار مباشرة على المؤسسات الصغيرة وعدم قدرتها على تحمل المخاطرة في نهاية المطاف.

4- عدم توافر القوى البشرية المدربة في إبراز دور المؤسسات الصغيرة في التنمية الاقتصادية واعتمادها على القوى البشرية غير المدربة مما يترك انعكاسات سلبية على إنتاجية العمل في هذه المؤسسات.

5- غياب الاتصال الفعال في نقل المعلومات بين مختلف الجهات المعنية، مما يعيق تقديم المعلومات والمشورة لغايات نمو هذا القطاع.

وفي ضوء ما سبق من عرض للدراسات السابقة فقد استنتج الباحثان أن جميع الدراسات أشارت إلى أن المؤسسات الصغيرة تتأثر بمجموعة من المتغيرات البيئية الجزئية أو الكلية مما يشكل عرقلة واضحة على نموها وتطورها واستمراريتها الاستثمارية في

الاقتصاد الوطني. ومن هنا جاءت هذه الدراسة مكملة للدراسات السابقة للكشف عن حقيقة واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في ضوء الظروف والتحديات الراهنة، ونخص بالذكر الظروف الاقتصادية منها كالتضخم والبطالة وتدني الدخول والمنافسة الأجنبية للعديد من السلع والخدمات المستوردة، والانفتاح الاقتصادي، والخصخصة، وانضمام الأردن إلى منظمة التجارة العالمية، والعولمة.

## التحليل الإحصائي للنتائج:

اعتمدت الدراسة في تحليل النتائج للمتغيرات المستقلة التي تتمثل بالمؤسسات التجارية الصغيرة الثلاث والمتغيرات التابعة الأربعة التي تتمثل بالعامل الرسمي، والعامل الاقتصادي، والعامل الاجتماعي والثقافي والعامل التكنولوجي. وقد تم استخدام التحليل الجزئي والكلي لمتغيرات الدراسة، وذلك بالاعتماد علي طريقة تحليل التباين -AVOVA) One way)، وكذلك تم استخدام طريقة متوسط المربعات (Means of Squares) لاحتساب الوسط الحسابي لكل بند من بنود الاستبيان وترتيبه حسب أهميته.

وفي تحليل التباين ANOVA بين الشرائح الثلاث موضوع البحث (تجارة الجملة وتجارة التجزئة والمؤسسات الخدمية) وذلك باستخدام المعايير الإحصائية - منها اختبار إحصاء F. - فإن تحليل التباين للشرائح الثلاث من حيث العامل الرسمي عند مستوى المعنوية أو الدلالة ($\alpha = 0,05$) أي بدرجة ثقة (0.95) كانت النتائج كالآتي:-

**جدول رقم (2) يمثل التباين للشرائح الثلاث من حيث العامل الرسمي* ***

| مستوى الدلالة F.Prof | قيمة F F. Ratio | متوسط المربعات Mean of Square | مجموع المربعات Sum of Square | درجات الحرية df | المصدر Source |
|---|---|---|---|---|---|
| 0.093 | 2.406 | 13.330 | 26.660 | 2 | بين المجموعات Bet. Groups |
| | | 5.541 | 953.054 | 172 | داخل المجموعات Within. Groups |
| | | | | 174 | المجموع Total |

قيمة $F^*$ (المحسوبة) = (2.406)
قيمة $F^C$ (الجدولية) = (3.84)

$F^* = 2.406 < F^C = 3.84$
∴ قيمة $F^*$ معنوية

أما بخصوص تحليل التباين المتعلق بالعامل الاقتصادي يمكن الإشارة إلى النتائج التي أظهرت التحليل الإحصائي كما في الجدول التالي:

**جدول رقم (3) يوضح تحليل التباين للشرائح الثلاث من حيث العامل الاقتصادي*****

| مستوى الدلالة F.Prof | قيمة F F. Ratio | متوسط المربعات Mean of Square | مجموع المربعات Sum of Square | درجات الحرية df | المصدر Source |
|---|---|---|---|---|---|
| 0.612 | 0.493 | 5.727 | 11.453 | 2 | بين المجموعات Bet. Groups |
| | | 11.628 | 2000.056 | 172 | داخل المجموعات Within. Groups |
| | | | | 174 | المجموع Total |

قيمة $F^*$ (المحسوبة) = (0.493)
قيمة $F^C$ (الجدولية) = (3.84)

$F^* = 0.493 < F^C = 3.84$
قيمة $F^*$ معنوية

** لمزيد من المعلومات انظر إلى الاستبيان المرفق في الملحق رقم (2).
*** لمزيد من المعلومات انظر إلى الاستبيان المرفق في الملحق رقم (2).

أما بخصوص تحليل التباين للشرائح الثلاث من حيث العامل الاجتماعي فقد أظهرت النتائج الإحصائية المبينة في الجدول (4) ما يلي:

**جدول رقم (4) يوضح تحليل التباين للشرائح الثلاث من حيث العامل الاجتماعي والثقافي****

| المصدر Source | درجات الحرية df | مجموع المربعات Sum of Square | متوسط المربعات Mean of Square | قيمة F F. Ratio | مستوى الدلالة F.Prof |
|---|---|---|---|---|---|
| بين المجموعات Bet. Groups | 2 | 0.235 | 0.127 | 0.1400 | 0.869 |
| داخل المجموعات Within. Groups | 172 | 155.427 | 0.904 | | |
| المجموع Total | 174 | | | | |

قيمة *F (المحسوبة) = (0.140)

قيمة $F^C$ (الجدولية) = (3.84)

$F^* = 0.140 < F^C = 3.84$

∴ قيمة $F^*$ معنوية

أما بخصوص تحليل التباين للشرائح الثلاث فيما يتعلق بالعامل التكنولوجي، فقد أظهرت التحليلات الإحصائية النتائج المبينة في الجدول(5).

**جدول رقم(5) يبين تحليل التباين للشرائح الثلاث من حيث العامل التكنولوجي*****

| المصدر Source | درجات الحرية df | مجموع المربعات Sum of Square | متوسط المربعات Mean of Square | قيمة F F. Ratio | مستوى الدلالة F.Prof |
|---|---|---|---|---|---|
| بين المجموعات Bet. Groups | 2 | 63.843 | 31.843 | 2.429 | 0.091 |
| داخل المجموعات Within. Groups | 172 | 2255.172 | 13.112 | | |
| المجموع Total | 174 | | | | |

قيمة *F (المحسوبة) = (2.429)

قيمة $F^C$ (الجدولية) = (3.84)

$F^* = 2.429 < F^c = 3.84$

∴ قيمة $F^*$ معنوية

** لمزيد من المعلومات انظر إلى الاستبيان المرفق في الملحق رقم (2).

*** لمزيد من المعلومات انظر إلى الاستبيان المرفق في الملحق رقم (2).

وعند تحليل التباين الكلي للشرائح الثلاث في ضوء متغيرات العوامل الأربعة (العامل الرسمي، الاقتصادي، الاجتماعي، والعامل التكنولوجي) . فقد أظهرت التحليلات الإحصائية النتائج التالية:-

**جدول رقم (6) يوضح تحليل التباين للشرائح الثلاث في ضوء متغيرات العوامل الأربعة (العامل الرسمي، الاقتصادي، الاجتماعي والتكنولوجي)**.**

| المصدر Source | درجات الحرية df | مجموع المربعات Sum of Square | متوسط المربعات Mean of Square | قيمة F F. Ratio | مستوى الدلالة F.Prof |
|---|---|---|---|---|---|
| بين المجموعات Bet. Groups | 2 | 81.496 | 40.748 | 1.173 | 0.312 |
| داخل المجموعات Within. Groups | 172 | 5976.504 | 34.747 | | |
| المجموع Total | 174 | | | | |

قيمة $F^*$ (المحسوبة) = (1.173)

قيمة $F^C$ (الجدولية) = (3.84)

$F^* = 1.173 < F^C = 3.84$

∴ قيمة $F^*$ معنوية

معنى ذلك قبول فرضية العدم (HN)القائلة بعدم وجود علاقة أو دلالة إحصائية بين الشرائح الثلاث وبين جوانب المتغيرات الأربعة (العامل الرسمي، والاقتصادي، والاجتماعي والعامل التكنولوجي) . وهذا يدل على عدم وجود فروق واضحة في إجابات الشرائح الثلاث تجاه جوانب العوامل المشار إليها أعلاه***.

وبناء على التحليل الإحصائي والنتائج الواردة في الجدول (6,5,4,3,2) وباستخدام طريقة متوسط المربعات (Means of Squares) فإن واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة الثلاث يبين أنها تواجه التحديات التالية**** :-

** لمزيد من المعلومات انظر إلى الاستبيان المرفق في الملحق رقم (2).

*** لمزيد من المعلومات انظر إلى الاستبيان المرفق في الملحق رقم (2).

**** لمزيد من المعلومات انظر إلى الاستبيان المرفق في الملحق رقم (2).

**أولاً : تجارة الجملة :**

عند تحليل جوانب العوامل الأربعة وأثرها على واقع المناخ الاستثماري لتجارة الجملة فقد تبين من خلال نتائج التحليل الإحصائي المبين في الجدول رقم (7):*

إن المناخ الاستثماري من زاوية الحوافز الاستثمارية كان أكثر سلبية على تجارة الجملة حيث إن متوسطها يشكل (4.50) ويليه غياب النظرة الشمولية والموضوعية للجهات الرسمية للمؤسسات التجارية الصغيرة ودورها في الاقتصاد الوطني، وأن متوسطها يشكل (4.25)، ثم تليه صعوبة القوانين والأنظمة الحالية تمشيًا مع الظروف الراهنة، ثم عدم استقرار السياسات والمعايير المتعلقة بالضرائب المفروضة على المؤسسات التجارية الصغيرة، وتقلب السياسات الرسمية ذات العلاقة بالأسعار للسلع والخدمات، ومن ثم عدم استقرار السياسات والمعايير المتعلقة بالضرائب المفروضة على المؤسسات التجارية.

أما بخصوص العامل الاقتصادي فقد تبين من الجدول أن جوانب المتغيرات للعامل الاقتصادي لها سلبية كبيرة على واقع المناخ الاستثماري لدى تجارة الجملة، وقد تراوحت متوسطاتها ما بين 4.10 و 4.55.

وبخصوص العامل الاجتماعي فقد أظهر التحليل الإحصائي أن ارتفاع مستوى التعليم للمستهلكين المستهدفين وعدم استقرار ميولهم ورغباتهم لها سلبية كبيرة على تجارة الجملة، وقد تراوحت متوسطاتها ما بين 4.00 و 4.25، يليها تغيب الوعي الاستهلاكي والثقافي لدى المستهلكين والتغير الملحوظ في اتجاهاتهم ومعتقداتهم.

أما بخصوص العامل التكنولوجي فقد أظهر التحليل الإحصائي أن غياب المعلومات الموضوعية عن السلع والخدمات المعروضة في الأسواق المستهدفة كان العامل الأكثر سلبية على واقع المناخ الاستثماري على تجارة الجملة وقد تراوح متوسطها 3.65.

**ثانيًا: تجارة التجزئة :**

لغرض تحليل جوانب العوامل الأربعة وأثرها على تجارة التجزئة نستعين بالجدول رقم(8):**

من الجدول رقم (8) يتبين أن جوانب العامل الرسمي وأثرها على تجارة التجزئة لها أثر كبير من حيث الأهمية، حيث إن تغيب الحوافز والنظرة الشمولية والموضوعية للجهاز الرسمي ودورها في الاقتصاد الوطني قد بلغ متوسطها 4.019 ويليها في الأهمية صعوبة الأنظمة والقوانين الحالية تمشيًا مع الظروف الراهنة وقد بلغ متوسطها 3.81.

* لمزيد من المعلومات انظر الملحق رقم (أ/1).

** لمزيد من المعلومات انظر الملحق رقم (1/ب).

أما بخصوص جوانب العامل الاقتصادي وأثرها على تجارة التجزئة، فقد تبين من الجدول (8) أن العوامل الاقتصادية لها أثر كبير على تجارة التجزئة وقد تراوحت متوسطاتها بين 4.00 و 4.50.

أما بخصوص تحليل جوانب العامل الاجتماعي وأثرها على تجارة التجزئة فقد أظهر التحليل الإحصائي للمتوسطات المبينة في الجدول (8) أن التغير الملحوظ في الاتجاهات ومعتقدات المستهلك وارتفاع مستوى التعليم للمستهلكين لها أثر كبير على تجارة التجزئة . حيث تراوح متوسطها بين 4.04 و 4.08 على التوالي، ثم يليه في الأهمية عدم الاستقرار في ميول ورغبات المستهلكين مع تغيب الوعي الاستهلاكي.

أما بخصوص تحليل جوانب العامل التكنولوجي وأثرها على تجارة التجزئة. فقد أظهر الجدول (8) أن غياب المعلومات الموضوعية عن السلع والخدمات المعروضة ذو أثر كبير علي تجارة التجزئة، حيث بلغ في المتوسط 3.77.

## ثالثًا : المؤسسات الخدمية:

بغرض التعرف على جوانب العوامل الأربعة وأثرها على المؤسسات الخدمية نستعين بالجدول رقم (9)*.

حيث تبين متغيرات العامل الرسمي أن لتغيب الحوافز الاستثمارية للمؤسسات التجارية الصغيرة تأثيرًا كبيرًا علي المؤسسات الخدمية، حيث بلغ في المتوسط 4.30، ثم يليه في الأهمية تغيب النظرة الشمولية والموضوعية للجهات الرسمية والمؤسسات التجارية الصغيرة ودورها في الاقتصاد الوطني.

أما بخصوص جوانب العامل الاجتماعي وأثرها على المؤسسات الخدمية فقد أظهر الجدول(9) أن لارتفاع مستوى التعليم للمستهلكين أثارًا كبيرة على المؤسسات الخدمية، حيث بلغ متوسطها 4.14 ويليه في الأهمية عدم استقرار ميول ورغبات المستهلكين وقد بلغت 3.98 في المتوسط.

أما العامل التكنولوجي، فإن تغيب المعلومات الموضوعية عن السلع والخدمات المعروضة لها تأثير كبير على المؤسسات الخدمية.

---

* لمزيد من المعلومات انظر الملحق رقم (1/ج).

## الاستنتاجات والتوصيات :-

### أولاً : الاستنتاجات:-

نستنتج من التحليل نتائج الشرائح الثلاث : تجار الجملة، وتجار التجزئة والمؤسسات الخدمية تجاه متغيرات الدراسة الأربعة: العامل الرسمي، والعامل الاجتماعي والعامل التكنولوجي بقبول فرضية العدم (HN) والقائلة بعدم وجود علاقة ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة (0.05) . مما يدل على أنه لا يوجد هناك فروق واضحة في إجابات الشرائح الثلاث تجاه متغيرات الدراسة الأربعة.

كما نستنتج من التحليلات الإحصائية والنتائج المبينة في جزء التحليلات أن هناك تأثيرًا وتحديًا واضحين للمتغيرات الأربعة على المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في محافظة جرش مما يشكل بالتالي مساهمة واضحة في تراجع أو فشل هذه المؤسسات التجارية الصغيرة، وعرقلة واضحة لإنجاح مسيرتها الاستثمارية.

### ثانيًا: التوصيات :

يمكن الاستفادة من التحليلات الخاصة بالدراسة عن طريق التقدم بمجموعة من التوصيات التي يمكن إجمالها على النحو التالي:-

1- توفير الحوافز الاستثمارية التشجيعية للمؤسسات التجارية الصغيرة كالقروض ذات الفوائد البسيطة في ضوء تعليمات وأنظمة ينص عليها قانون الاستثمار، بحيث تنسجم مع واقع المناخ الاستثماري لدى هذه المؤسسات، وخاصة في ضوء الظروف الراهنة، وكذلك وضع معايير ضريبية ملائمة بحيث تنسجم مع تطلعات وأهداف هذه المؤسسات نظرًا لدورها الفعال في الاقتصاد الوطني.

2- العمل على تنظيم حركة عرض السلع المستوردة في الأسواق الأردنية من أجل دعم المؤسسات الصناعية الأردنية المحلية بشكل عام، والمؤسسات التجارية الصغيرة بشكل خاص، وتمكينها من تسويق السلع والخدمات المحلية، والمحافظة عليها من المنافسة الشديدة من قبل السلع المستوردة، وذلك بالتنسيق مع الجهات الرسمية المختصة، وكذلك الشركات الصناعية المنتجة في الأردن.

3- على المؤسسات التجارية الصغيرة التنسيق المشترك مع الشركات الصناعية في وضع السياسات والاستراتيجيات الاستثمارية المتعلقة بنوعية الإنتاج ومواصفاته والأسعار والترويج بما ينسجم مع القوة الشرائية المتاحة للمستهلك الأردني واحتياجاته في الوقت الراهن وذلك لتسهيل عملياتها التجارية.

4- العمل على وضع استراتيجيات ترويجية لغايات تعليم وترشيد المستهلك الأردني، ورفع الوعي الثقافي الاستهلاكي لديه، والحد من الاتجاهات والمعتقدات السلوكية الاستهلاكية السلبية تجاه السلع والخدمات المعروضة.

5- على المؤسسات التجارية الصغيرة تبني وسائل اتصالية لغايات جمع المعلومات والبيانات الموضوعية عن المتغيرات والتحديات البيئية المحيطة، وذلك لتحديد الأسواق المستهدفة واحتياجاتها من ناحية، ووضع سياسات واستراتيجيات تسويقية فعالة تتلاءم مع المتغيرات الراهنة من ناحية أخرى، وذلك لرفع كفاءتها في التكيف مع التحديات والتطورات الناتجة عن الأسواق المستهدفة.

# الهوامش


1- Williamson, E. "Hierarchical Control and Optimum", Firm-Size 4. **Journal of Political Economy**, Vol.12,1967, PP.4-12.

2- Rainell, 1. **Economic Industry**, 2ndEd., Paris, Doloz, 1993, PP.9-30.

3- Marshille, J. **Interview LeMonde**, Nov. 30., 1993, P.6.

4- Savoye, B. "Retail Entreprises: Element, Structures, and System of Product Analysis", **Review of Economic Industry**, France, Vol. 67,1994.

5- Capati, A. **Introduction To Entrepreneurship**, Enterprise Research and Development Foundation, Manila, Philippines, 1996, PP.1-21.

6- Brittain, P.&, R. Cox, **Retail Management**, London: Pitman, 1991, pp. 45-48.

7- عبيدات، محمد والضمور هاني. **الاتجاهات الحديثة في إدارة المنشآت التسويقية**، عمان: دار المعالي للنشر والتوزيع، 1988، ص ص 9-17، ص 60.

8- الضمور، هاني وسمارة عبد الله. **إدارة القنوات التسويقية**، عمان: دار جاد للنشر والتوزيع، 1993، ص ص 21-31.

9- المساعد، زكي **التسويق في المفهوم الشامل**، عمان: دار زهران، 1997، ص ص. 378-403.

10- Yu, H., Fairhurst, A. and Lennon, S. "Small Retail Store Buyers Response to Apparel Markets"., **Journal of Small Business Management**, Oct. 1996,p.14.

11- Curran, J.Jarvis, J. Kitching, J. and Lightfoot, G. "The Pricing Decision in Small Firms :complexities and the Depriotising of Economic Determinants"., **International Small Pusiness Journal** 15,2,1996, PP.17-20.

12- Julien, P. Joyal, A. Seshaies, L. and Ramangalahy, C. "Artyplogy of Strategic Behaviour Among Small and Medium-Sized Exporting Business: A Case Study". **International Small Business Journal**, 2,15,1996, PP.33-46.

13- فويعة، رضا "دور المؤسسات الصغيرة في دعم الاندماج الاقتصادي والاجتماعي التونسي"، **مجلة بحوث اقتصادية عربية**، القاهرة: ع 8، 1997، ص ص 35-52.

14- United Nations Industrial Development Organization, "Small-Scale Industry in Arab countries of the Middle East", 1990.

15- Chuta, E. & Liedholm, C., "**Employment and Growth in Small - Scale Industry**", Empirical Evidence and Policy Assessment from Sierra Leone, The Macmillan Press ltd., (1985), Hongkong.

15- أبو الهيجاء، عدنان، "الصناعات الصغيرة في الأردن ودورها في عملية التنمية الاقتصادية"، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، آب، 1991، ص ص 93-105.

# المراجع

## المراجع العربية :

1- أبو الهيجاء، عدنان، **الصناعات الصغيرة في الأردن ودورها في عملية التنمية الاقتصادية**، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، غير منشورة، (آب)، 1991، ص ص 93-105.

2- المساعد، زكي **التسويق في المفهوم الشامل** ، عمان: دار زهران: 1997، ص ص 378-403.

3- الضمور، هاني وسمارة عبد الله، **إدارة القنوات التسويقية**، عمان: دار جاد للنشر والتوزيع، 1993، ص ص 21-31.

4- فويعة، رضا، "دور المؤسسات الصغيرة في دعم الاندماج الاقتصادي والاجتماعي التونسي "، **مجلة بحوث اقتصادية عربية**، القاهرة، ع 8، 1997، ص ص 35-52.

5- عبيدات، محمد وهاني الضمور، **الاتجاهات الحديثة في إدارة المنشآت التسويقية**، عمان: مؤسسة دار المعالي للنشر والتوزيع، 1998، ص ص 9-17، ص 60.

## المراجع الأجنبية :


1- Brittain, P. & R. Cox, **Retail Management**, London: Pitman, 1991, PP. 45-48.

2- Capati, A. **Introduction to Entrepreneurship.** Manila, Philippines: Enterprise Research and Development Foundation, 1996,PP.1-21.

3- Curran, J. Jarvis, J. Kitching, J. and Lightfoot G. "The Pricing Decision in small Firms: Complexities and the Depriotising of Economic Determinants", **International Small Pusiness Journal,** 15, 2, 1996, PP. 17-20.

4- Chuta, E. & C. Liedholm. **Employment and Growth in small-Scale Industry**, Emprical Evidence and Policy Assessment from Sierra Leone, Hong Kong: The Macmillan Press ltd., 1985.

5- Marshille, J. **Interview LeMonde**, Nov. 30., 1993,P.6.

6- Julien, P. Joyal, A. Deshaies, L. and Ramangalahy, C. "Artyplogy of Strategic Behaviour Among Small and Medium-Sized Exporting Business: A Case Study", **International Small Business Journal,** 15,2,1996, PP. 33-46.

7- Savoye, B. "Retail Entreprises: Element, Structures, and System of Product Analysis", **Review of Economic Industry**, France Vol. 67, 1994.

8- Rainell, I. **Economic Industry**, 2nd, Ed., Paris, Dolloz, 1993, PP.9-30.

9- William, E. "Hierarchical Control and Optimum", Firm-Size 4, **Journal of Political Economy**, Vol. 12, 1967, PP.4-12.

10- United Nations Industrial Development Organization, "Small-Scale Industry in Arab Countries of the Middle East", 1990.

11- Yu, H., Farihurst, E. and Lennon, J., "Small Retail Store Buyers Response to Apparel Markets", **Journal of Small Business Management**, Oct. 1996., P.14.

## ملحق رقم (1/أ)

### جدول رقم (7) تحليل متوسط المتغيرات الأربعة لتجارة الجملة

| العامل الرسمي | | | العامل الاقتصادي | | | العامل الإجتماعي | | | العامل التكنولوجي | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| المتغير | المتوسط | عدد افراد العينة | المتغير | المتوسط | عدد افراد العينة | المتغير | المتوسط | عدد افراد العينة | المتغير | المتوسط | عدد افراد العينة |
| 1 | 2,75 | 20 | 1 | 4.20 | 20 | 1 | 3.95 | 20 | 1 | 1.55 | 20 |
| 2 | 3,90 | 20 | 2 | 4.50 | 20 | 2 | 4.25 | 20 | 2 | 2.15 | 20 |
| 3 | 3,60 | 20 | 3 | 4.35 | 20 | 3 | 4.00 | 20 | 3 | 1.95 | 20 |
| 4 | 3,25 | 20 | 4 | 4.55 | 20 | 4 | 3.25 | 20 | 4 | 2.75 | 20 |
| 5 | 4,50 | 20 | 5 | 4.55 | 20 | | | | 5 | 3.65 | 20 |
| 6 | 3,45 | 20 | 6 | 4.15 | 20 | | | | | | |
| 7 | 3,85 | 20 | 7 | 4.30 | 20 | | | | | | |
| 8 | 4,20 | 20 | 8 | 4.20 | 20 | | | | | | |
| | | | 9 | 4.35 | 20 | | | | | | |
| | | | 10 | 4.25 | 20 | | | | | | |
| | | | 11 | 4.10 | 20 | | | | | | |

## ملحق رقم (1/ب)

### جدول رقم (8) تحليل متوسط المتغيرات الأربعة لتجارة التجزئة

| العامل الرسمي | | | العامل الإقتصادي | | | العامل الإجتماعي | | | العامل التكنولوجي | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| المتغير | المتوسط | عدد أفراد العينة | المتغير | المتوسط | عدد أفراد العينة | المتغير | المتوسط | عدد أفراد العينة | المتغير | المتوسط | عدد أفراد العينة |
| 1 | 2.88 | 26 | 1 | 4.08 | 26 | 1 | 4.08 | 26 | 1 | 1.88 | 26 |
| 2 | 3.81 | 26 | 2 | 4.35 | 26 | 2 | 4.04 | 26 | 2 | 2.85 | 26 |
| 3 | 3.65 | 26 | 3 | 4.35 | 26 | 3 | 3.92 | 26 | 3 | 2.69 | 26 |
| 4 | 3.04 | 26 | 4 | 4.46 | 26 | 4 | 3.42 | 26 | 4 | 3.23 | 26 |
| 5 | 4.19 | 26 | 5 | 4.50 | 26 | | | | 5 | 3.77 | 26 |
| 6 | 3.54 | 26 | 6 | 4.15 | 26 | | | | | | |
| 7 | 3.88 | 26 | 7 | 4.31 | 26 | | | | | | |
| 8 | 4.19 | 26 | 8 | 4.19 | 26 | | | | | | |
| | | | 9 | 4.35 | 26 | | | | | | |
| | | | 10 | 4.19 | 26 | | | | | | |
| | | | 11 | 4.00 | 26 | | | | | | |

## ملحق رقم (1/ج)

### جدول رقم (9) تحليل متوسط المتغيرات الأربعة للمؤسسات الخدمية

| العامل الرسمي | | | العامل الاقتصادي | | | العامل الاجتماعي | | | العامل التكنولوجي | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| المتغير | المتوسط | عدد افراد العينة | المتغير | المتوسط | عدد افراد العينة | المتغير | المتوسط | عدد افراد العينة | المتغير | المتوسط | عدد افراد العينة |
| 1 | 2.45 | 129 | 1 | 4.11 | 129 | 1 | 3.96 | 129 | 1 | 1.91 | 129 |
| 2 | 3.57 | 129 | 2 | 4.25 | 129 | 2 | 4.14 | 129 | 2 | 2.57 | 129 |
| 3 | 3.49 | 129 | 3 | 4.22 | 129 | 3 | 3.98 | 129 | 3 | 2.47 | 129 |
| 4 | 3.03 | 129 | 4 | 4.44 | 129 | 4 | 3.46 | 129 | 4 | 2.87 | 129 |
| 5 | 4.30 | 129 | 5 | 4.43 | 129 | | | | 5 | 3.54 | 129 |
| 6 | 3.89 | 129 | 6 | 4.13 | 129 | | | | | | |
| 7 | 4.18 | 129 | 7 | 4.24 | 129 | | | | | | |
| | | | 8 | 4.25 | 129 | | | | | | |
| | | | 9 | 4.36 | 129 | | | | | | |
| | | | 10 | 4.16 | 129 | | | | | | |
| | | | 11 | 4.09 | 129 | | | | | | |

# الملحق رقم (2)

الأخوة والأخوات الأفاضل،،،

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته..

أود إعلامكم بأن هذه الدراسة حول «واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في الوقت الراهن في محافظة جرش: دراسة ميدانية تحليلية»، تستخدم هذه المعلومات والبيانات لغايات البحث العلمي فقط وستحاط بسرية تامة. لذا يرجي التكرم بالإجابة عن أسئلة الاستبيان بوضع إشارة ( ✓ ) في المقياس الذي تراه مناسبًا حسب وجهة نظرك.

ولكم منا جزيل الشكر والتقدير.

الباحثان

أولا : المعلومات الشخصية :

نوع النشاط (   ) تجارة جملة (   ) تجارة تجزئة (   ) مؤسسة خدمية (   )

ثانيًا : عبر عن رأيك الشخصي حول التحديات الاستثمارية التي تعاني منها مؤسستكم بوضع إشارة ( / ) بالمقياس الرسمي المناسب

| | موافق بشدة 5 | موافق 4 | محايد 3 | غير موافق 2 | غير موافق بشدة 1 |
|---|---|---|---|---|---|
| **1. العامل الرسمي :** | | | | | |
| 1- غياب القوانين والأنظمة للعمليات الاستثمارية للمؤسسات التجارية الصغيرة. | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) |
| 2- صعوبة القوانين والأنظمة الحالية تمشيًا مع الظروف الراهنة. | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) |
| 3- تقلب السياسات الرسمية ذات العلاقة بالأسعار السلع والخدمات. | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) |
| 4- تدخل الدولة بشكل مباشر في حركة عرض السلع والخدمات من حيث الكم والنوع. | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) |
| 5- غياب الحوافز الاستثمارية الرسمية للمؤسسات التجارية الصغيرة. | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) |
| 6- غياب الأدوات الرقابية الرسمية على السلع المستوردة وآلية عرضها في الأسواق. | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) |
| 7- عدم استقرار السياسات والمعايير المتعلقة بالضرائب المفروضة على المؤسسات التجارية. | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) |
| 8- غياب النظرة الشمولية والموضوعية للجهات الرسمية للمؤسسات التجارية الصغيرة ودورها في الاقتصاد الوطني. | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) | (   ) |

| العبارة | موافق بشدة 5 | موافق 4 | محايد 3 | غير موافق 2 | غير موافق بشدة 1 |
|---|---|---|---|---|---|
| 9- عدم استقرار قوى الطلب في الأسواق المستهدفة. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 10- انخفاض ملحوظ في حجم المبيعات والأرباح. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 11- ارتفاع مستوى التضخم والتدني في القوى الشرائية. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 12- ارتفاع معدلات البطالة وتدني ملحوظ في الدخل. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 13- عدم استقرار السياسات التسعيرية للسلع والخدمات نظراً لتعدد المشاكل الاقتصادية لدى المستهلك المستهدف. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 14- ارتفاع تكاليف القروض والتسهيلات المالية في الوقت الراهن. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 15- ارتفاع ملحوظ في ضريبة المبيعات على السلع والخدمات. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 16- تدني في نوعية المستوى المعيشي للمستهلك المستهدف. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 17- ارتفاع في كميات عرض السلع المستوردة المنافسة في الأسواق المستهدفة. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 18- التغير المستمر في كمية ونوعية احتياجات المستهلك المستهدفة في الوقت الراهن. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| **ب - العامل الاجتماعي:** | | | | | |
| 19- التغير الملحوظ في اتجاهات ومعتقدات المستهلك المستهدف اتجاه السلع والخدمات المعروضة. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 20- ارتفاع مستوى التعليم للمستهلكين المستهدفين. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 21- عدم استقرار ميول ورغبات المستهلكين المستهدفين. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 22- تغيب الوعي الاستهلاكي والثقافي لدى المستهلكين المستهدفين. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |

| | موافق بشدة 5 | موافق 4 | محايد 3 | غير موافق 2 | غير موافق بشدة 1 |
|---|---|---|---|---|---|
| **ج - العامل التكنولوجي:-** | | | | | |
| 23- تغيب التطور الصناعي والفني على السلع والخدمات المعروضة. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 24- تغيب الوسائل الترويجية الفعالة لغايات الإقناع والتأثير إلى معتقدات المستهلكين. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 25- تغيب الوسائل التوزيعية الملائمة لتحقيق المنفعة المكانية والزمنية لعرض السلع والخدمات. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 26- تغيب وسائل الاتصال الفعالة مع المستهلكين في الأسواق المستهدفة وصعوبة تحديد أسواق جديدة. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 27- تغيب المعلومات الموضوعية عن السلع والخدمات المعروضة. | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |

# الفســــــاد الإداري:
# رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة

أ.د. عــامــر الـكـبيـسـي *

## 1- المقدمة :

كثر الحديث خلال العقدين الأخيرين عن التخلف في الدول النامية وما يرافقه من ظواهر وأعراض. وقد انتهت أغلب المناقشات الإقليمية والدولية التي تمخضت عنها المؤتمرات والحلقات الدراسية تلك إلى وجوب مضاعفة جهود التطوير والتنمية في أقطار العالم الثالث لتقليل الفجوة بين دول الشمال الغنية ودول الجنوب الفقيرة. وقد كانت ظاهرة الفساد الإداري من بين المشاكل والقضايا التي أجمعت تقارير الخبراء الدوليين على ضرورة معالجتها في الأقطار النامية إذا أريد للتنمية أن تتحقق . فهذه الأقطار على حد قولهم: "تعد ميالة ومهيأة، لأسباب تاريخية وحضارية لاحتضان الفساد".

"Poor Countries for Historical and Cultural Reasons Have Propensity Toward Corruption". (1)

أما الدول المتقدمة فقليلة هي التقارير والخطب الرسمية التي كانت تُنشر حول فسادها الإداري. وقد تجرأ "رونالد ريجان" المرشح لمنصب رئاسة أكبر دولة متقدمة في العالم حين وقف عام 1980 أثناء حملته الانتخابية مخاطبًا الأمريكيين قائلاً :

"اعلموا أن حكومتكم هي مشكلتكم الرئيسية، ولذلك فإنها ليست الحل كما أرى. ولكن أعدكم إذا ما انتخبتموني للرئاسة أن أعمل على جعل حكومتكم الفيدرالية التي هي الآن بالوعة الإسراف والاستغلال أداة للتحكم بالإنفاق، نظيفة من الفساد وخالية من الشحوم التي تزيد عن حاجتها".

---

* مدير معهد التنمية الإدارية بالإنابة ــ دولة قطر.

فكان له ما أراد وانتخب فعلاً ذلك العام. وبدلاً من أن يفي "ريجان" بوعده فإن التهم قد وجهت إلى العشرات من كبار مساعديه لارتكابهم جرائم التلاعب بأموال الدولة واستغلال النفوذ والخروج على القيم والآداب، مما اضطر بعضهم للاستقالة والبعض الآخر لدخول السجن. (2)

وجرائم الفساد في اليابان وانجلترا وإيطاليا وروسيا (3) وغيرها ليست خافية على أحد بعد أن تكشفت قضايا عديدة تؤكد تورط كبار المسؤولين فيها في عمليات تقاضي الرشاوي والعمولات لعقد صفقات مع بعض الشركات العملاقة المتعاملة معهم، مما اضطر عددًا من رؤساء الوزارات وبعض الوزراء إلى الاستقالة وبعضهم الآخر للانتحار قبل موعد محاكمتهم.

بل إن العديد من جرائم الفساد الإداري التي كشف النقاب عنها في الأقطار النامية خلال العقدين المنصرمين كانت تُصَدر لها من الأقطار المتقدمة عبر وكلاء الشركات العملاقة متعددة الجنسية ودوائر المخابرات وأجهزة التجسس بالدول المتقدمة. وهكذا يصبح التقدم أو التمدن مصدرًا للفساد الإداري بعد أن كان الفساد يُعد من سمات التخلف والفقر. ولم تتردد الأدبيات الإدارية في اعتبار الفساد من نتائج التمدن أو التقدم.

"Corruption Regarded as a Result of Modernization"(4).

وبغية الوقوف على حقيقة ظاهرة الفساد الإداري التي أصبحت تهدد جل النظم المتقدمة والنامية على حد سواء، ولكثرة ما يشاع عن تردي الممارسات الإدارية في أقطارنا العربية في وقتنا الحاضر، ولمحدودية ما كُتب ونُشر من دراسات حولها، آثرنا إعداد هذه الورقة، علها تسهم في لفت الانتباه لمخاطر الفساد الإداري وأسبابه ومنافذه، أو تحفز بعض الباحثين العرب لاختبار الفرضيات المطروحة عنه أو تشجع بعض الأجهزة العربية على تعميق الوعي بوجوب الوقاية منه، والسعي إلى معالجة الآثار الناجمة عنه. وخاصة أن ديننا وتراثنا قد حذرانا من مغبة الفساد ووعدانا بحسن العاقبة إن نحن تجنبناه وفقًا لقوله تعالى: «تلك الدار الآخرة نجعلها للذين لا يريدون علوًا في الأرض ولا فسادًا والعاقبة للمتقين». (الآية 83 - القصص).

وقد تجنبنا في ورقتنا هذه الإشارة لممارسات الفساد الإداري في أقطارنا العربية لعلمنا المسبق بمخاطر الخوض فيها، وما يترتب على نشرها من صعاب أو عقاب. لكننا على ثقة من أن تناول هذا الموضوع بطريقة علمية وموضوعية سيمهد الطريق لإجراء البحوث الميدانية الهادفة إلى كشف ممارساته وإبطاله، وسيعجل في إزاحة الستار عن أساليبه وجيوبه في بعض أقطارنا العربية إن لم نقل في أغلبها، وإن غدًا لناظره لقريب.

**2 ـ مضمون الفساد الإداري وماهيته:**

أعطيت للفساد بوجه عام تعريفات عديدة تختلف في نظرتها وطابعها وفلسفتها، فمنها ما يوسع مضمونه ليربطه بالبعد الحضاري وما فيه من قيم وتقاليد ونظم عقائدية وسياسية وبيئية أخرى، ومنها تعريفات أحادية النظرة تجعل الفساد الإداري نتاج التسيب والفوضى، أو استجابة للحاجة والعوز، أو رد فعل لأوضاع سياسية أو نفسية أو اجتماعية محددة.

وقبل الخوض في تفاصيل التعريفات الأكاديمية لمصطلح الفساد نقف عند اشتقاقه اللغوي. يقال في اللغة: "فسَدَ الشيء" بمعنى أنه لم يعد صالحًا . وغالبًا ما يأتي فساد الشيء من ذاته. أما لفظة الإفساد فتدل على تحققه بفعل خارجي. والفساد في الشريعة الإسلامية يستمد معانيه من آيات القرآن الكريم التي تناولته وقد تجاوزت الخمسين آية. وكلها تنهىٰ عنه وتحذر منه، وبعضها يحدد صراحة الجزاء الذي يترتب على المفسدين، كقوله تعالى:

"إنما جزاؤا الذين يحاربون اللّه ورسوله ويسعون في الأرض فسادًا أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم في الآخرة عذاب عظيم" (الآية 33- المائدة).

والمتأمل في هذا النص يلحظ كيف أن عقوبة المفسدين قد تراوحت بين القتل وقطع الأيدي والأرجل إلى النفي من الأوطان تبعًا لاختلاف الظروف المكانية والزمانية وتباين الآثار والنتائج المترتبة على الفعل الفاسد. وهذا ما تتركه لرجال الفقه والقانون الذين توسعوا واجتهدوا في تناولهم لمصطلح الفساد بمعناه الواسع .

أما تعريفات الفساد الإداري التي نحن بصددها فقد تراوحت هي الأخرى بين تعريفات متشددة يطرحها رجال القانون والإدارة التقليديون والمحافظون، وتعريفات أخرى متساهلة يطرحها أنصار الفلسفة الواقعية والذرائعية والميكافيلية، ومن يتأثر بهم من أكاديميين ومهنيين(5).

فالفساد الإداري عند الفريق المتشدد هو :

* "مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين والهادفة إلى التأثير بسير الإدارة العامة أو قراراتها أو أنشطتها بهدف الاستفادة المادية المباشرة أو الانتفاع غير المباشر".

* أو "سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع شخصية بطريقة غير شرعية".

* أو "استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع يتعذر تحقيقها بطرق مشروعة".

والفساد الإداري عند فئة أخرى أقل تشددًا من الفئة الأولى ترى أنه "مجرد تصرف استثنائي أفرزته بعض الظروف" . ويتضح من تعريفهم له أنه:

* "سلوك استثنائي تفرزه الفجوة الكبيرة بين ما ينبغي أن يكون وما هو كائن في دنيا الإدارة، أو الفجوة بين النظرية والتطبيق".

* أو "طريقة بديلة لأداء الأشياء تغاير الطريقة المألوفة أو الطريقة المحددة رسميًا".

* أو "تصرفات تمارسها فئة من الموظفين الذين تتسع صلاحياتهم ويزداد نفوذهم فيميلون إلى الاستعلاء والاستغلال".

أما الفساد الإداري عند فئة المتساهلين بحجة تفهمهم لأسبابه وظروفه البيئية وفقًا لفلسفاتهم البراجماتية أو الوجودية وغيرها من التحليلات والتبريرات الجدلية فهم على قلتهم يثيرون العديد من التساؤلات والانتقادات لكل توجه أو سياسة تحرم الفساد أو تعاقب عليه أو تعتبره جريمة أو خيانة أو حتى جنحة. فالفساد الإداري عند بعضهم هو :

* "سلوك إداري غير رسمي، بديل للسلوك الإداري الرسمي، تحتمه ظروف واقعية ويقتضيه التحول الاجتماعي والاقتصادي الذي تتعرض له المجتمعات".

* أو "تصرف مقبول ومرغوب من قبل طرفين تعجز الطرق الرسمية والأساليب التقليدية عن تحقيق مصالحهما أو الوصول إلى أهدافهما الشخصية".

ويشبهه أحدهم بقوله: إن الفساد الإداري بمثابة "الزبدة التي توضع على القوانين والنظم أو الإجراءات الإدارية الجامدة لتسهل هضمها وتطبيقها".

وتعدد تعريفات الفساد الإداري آنفة الذكر لا يعني أن مضامينه ومعانيه لا تزال غامضة ومختلف عليها، وبالتالي فإن أمر محاربته والتصدي له لن يكون ممكنًا أو يسيرًا. ولكن على العكس من ذلك فإن التعمق الأكاديمي والتنظير المنهجي، والتفريق بين الفساد النابع من طبائع الأشياء أو من استعدادات البشر، وبين الإفساد الذي تسببه الضغوط والمتغيرات البيئية، كل ذلك سيمكن النظم السياسية والهيئات القضائية وكل المهتمين ببرامج الإصلاح الإداري من تبني الاستراتيجيات الوقائية الشاملة والمانعة كبديل للجهود القضائية والأمنية العلاجية التي تهتم بأساليب كشف الفساد والقبض على المفسدين وعلى إجراءات محاكمتهم وإصدار العقوبات بحقهم.

وانطلاقًا من هذا الفهم الشمولي وهذه النظرة المتكاملة، نرى ضرورة البدء بتحليل الظروف البيئية والمجتمعية بمختلف متغيراتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقضائية؛ للكشف عن تأثيراتها ومنافذها التي تساهم في تنشيط الفساد الإداري وتوفير الظروف الملائمة لبقائه ونمائه.

### 3- المنافذ السياسية للفساد الإداري:

تتعدد مداخل الفساد الإداري وتتنوع منافذه في المجتمعات المتقدمة والنامية. كما إن خطورة هذه المنافذ ودرجة تأثيرها في إشاعة الفساد تختلف من بيئة لأخرى. ولا نبالغ إذا قلنا: إن المنافذ السياسية لإشاعة الفساد الإداري تعد من أهمها وأخطرها في العديد من الأقطار كما أكدت ذلك التجارب والمحاكمات والتقارير والدراسات التي تنشر بين الحين والآخر. ذلك لأن فساد القمة سرعان ما يستشرى ويتسرب للمستويات الأدنى التى تحتمي وتتستر بقياداتها المتواطئة معها. ومن شأن هذا المنفذ أن يكثف من حجم الفساد وثقله، ولذلك يسمى "Top-Heavy Corruption" بسبب هيمنة العناصر الفاسدة على الثروات

والممتلكات العامة وتمتع أفراد هذه العناصر بالسلطات التي تمكنهم من استغلالها لمصالحهم الخاصة. ومع ذلك فإن ملفات الملوك ورؤساء الجمهوريات والوزراء المتهمين بالفساد تظل عادة مغلقة حتى موتهم أو الإطاحة بهم، حيث تُكشف فضائحهم وما أكثرها. ومن الأمثلة التي لم تعد خافية على أحد نذكر شاه إيران، وماركوس الفلبين، وهيلاسيلاسي الحبشة، وديكتاتور هاييتي السابق دوفالييه، وبيرون الأرجنتين، وباتستا كوبا، وبريه جيمنيز الدومينيكان، وغيرهم الكثير.

ونورد هنا مثلاً واحدًا من تجارب إحدى الأقطار النامية على سبيل المثال لا الحصر. ففي نيجيريا وقف رئيسها شيهو شاجاري عام 1982 خطيبًا بين جماهير شعبه قائلاً :

"إن أكثر ما يقلقني هو التردي في الأخلاق في بلادنا. فهناك مشكلة الرشوة والفساد وفقدان الإخلاص في أداء الواجب بمؤسساتنا وخيانة الأمانة والمال العام ومثيلات هذه الرذائل" . وبعد مضي عام واحد على قوله هذا أطيح به وبحكومته المدنية بانقلاب عسكري قال منفذوه: إنهم ثاروا للقضاء على الفساد الذي استشرى على يد الحكومة السابقة. وجدير بالذكر أن هناك منصب وزير للإرشاد الوطني في هذه الدولة مهمته الرئيسة مكافحة الفساد وتوعية الموظفين والمواطنين بمخاطره ومع ذلك فإن قضايا الفساد تسوء يومًا بعد آخر وحتى يومنا هذا(6).

ويحدث الفساد السياسي في الدول المتقدمة، وخاصة تلك التي تدعي الديمقراطية، وتعتمد التصويت في اختيار قادتها أو تشريع قوانينها، من خلال الانتخابات واستقطاب المؤيدين وجمع التبرعات لها، ومحاولات كسب تأييد الناخبين بالوسائل التي تنسجم مع أو تلائم مطالب واحتياجات كل شريحة على انفراد، والتي تبدأ بتقديم الوعود البراقة من قِبل المرشح للانتخاب، وتنتهي بشراء الأصوات من الناخبين بمبالغ نقدية وعينية. وبعدها يجد المرشح الفائز نفسه ملزمًا بالبحث عن السبل التي تمكنهُ من استعادة المبالغ التي أنفقها للوصول إلى موقعه، وتدبير المبالغ الإضافية لإعادة انتخابه مرة أخرى.

وهكذا يسيء أدعياء التقدم والرقي للديمقراطية ويوظفونها لتصبح باباً مشرعًا للفساد الإداري ، وليصبح القادة المنتخبون شيوخًا للفساد في أقطارهم، وتتحول مجالس النواب أو مجالس الكونجرس ومجالس الشيوخ أو اللوردات إلى بؤر عفنة تزكم الأنوف

بروائح فسادها المستشري. وهذا ما تؤكده الفضائح الموثقة التي تعلن بين الحين والآخر في أمريكا وبريطانيا واليابان وفرنسا ودول المعسكر الاشتراكي التي بدأت فضائحها تتكشف إثر انهيارها. وهكذا يصبح أعضاء السلطة التشريعية والرؤساء المنتخبون منفذًا للفساد، ويصبح التصويت على مشروعات القوانين والآليات التي تمرر عبرها، وسائل وأساليب لعقد الصفقات وتبادل المنافع الشخصية(7).

والمنفذ السياسي الآخر الشائع في المجتمعات الغربية هو ما يطلقون عليه "اللوبي Lobbysits" أي جماعات الضغط والتأثير. وهم جماعات من الأفراد المنتمين للاتحادات وللمنظمات الذين يبذلون جهودًا تهدف إلى التأثير على أعضاء السلطة التشريعية لجعلهم يصوتون لصالح بعض المشروعات القانونية أو بعض السياسات أو يعارضونها تبعًا لمصالحهم ومصالح الفئات التي يمثلونها دون اعتبار للمصلحة العامة أو مصلحة الغالبية. ويتم هذا التأثير عادة من خلال تنظيم الدعوات وإقامة الحفلات وتقديم الهدايا. وجميع هذه الأنشطة أصبحت عرفًا في عملية التأثير، يُعبر عنه بمصطلح 4Ps الذي يعني: شراء الصوت Purchase، والمحسوبية Patronage ،والضغط Pressure، والإقناع Persuasion.

ولا يستثنى المحللون والأكاديميون المعنيون بالمداخل السياسية للفساد الإداري دور الأحزاب السياسية وما يمارسه بعض الحزبيين في المجتمعات المتقدمة والنامية على حد سواء. فالصراع بين الأحزاب في النظم التي تأخذ بالتعددية كثيرًا ما يدفعها إلى انتهاج أساليب ووسائل غير مشروعة للإيقاع ببعضها. بينما تلجأ الأحزاب الحاكمة في النظم التي لا تأخذ بالتعددية إلى محاباة أعضائها وأنصارها وتفضيلهم في تولي المناصب القيادية وتوزيع المغانم والمكاسب عليهم أو تستثنيهم من أداء الواجبات والالتزامات التي تقع على عامة الناس بصورة أو بأخرى. وهذه الممارسات تؤدي إلى إثارة الأشياء وتشجيع غير المنتمين للأحزاب إلى محاباة بعضهم البعض أو البحث عن سلوكيات دفاعية متخمة بالفساد وفقًا لقاعدة الفعل ورد الفعل المعاكس.

أما عدم الاستقرار السياسي وسرعة دوران القيادات في بعض المجتمعات النامية فكثيرًا ما يحفز على استغلال السياسيين - كالوزراء والوكلاء والمدراء العامين - على

انتهاز فرصة توليهم لمواقعهم فيؤثرون من يحيطون بهم وينتفعون من النفوذ الذي يتمتعون به والجاه الذي تحاط به وظائفهم، فإذا حانت ساعة خروجهم، فإنهم يكونون قد جمعوا من المال الحرام ما يكفيهم، ومن السحت الذي جنوه ما يؤهلهم لتمشية مصالحهم وهم خارج السلطة، فيحصدون ما زرعوه في أرض الدولة وسقوه بمالها، حاصلاً يصب في جيوبهم. وهو فساد يتعذر كشفهُ ويستحيل توثيقه على الرغم من تفشيه. ومن الطرائف الشعبية الشائعة حول المدة المناسبة لبقاء السياسيين في مواقعهم يقول المثل الهندي.

"إن القياديين يحتاجون إلى ثلاث سنوات على الأقل حتى يحققوا فرصتهم التي جاءوا من أجلها. فالسنة الأولى لتسديد الديون التي بذمتهم والتي دفعوها للوصول للمنصب، والسنة الثانية لتوفير ما يضمن العيش الرغيد لهم ولأسرهم طيلة حياتهم، أما السنة الثالثة فتكون لجمع ما يكفي لدفعه للقضاة وللمحامين الذين سيبرئونهم من تهم الفساد التي سيوجهها لهم من سيخلفهم» (8) .

وهذا يعني أن الفساد الإداري سيظل ظاهرة مزمنة مع تعاقب هؤلاء، وأن القضاء عليه أمر مشكوك فيه طالما بقيت القيادات والنظم السياسية منفذًا لاستغلال النفوذ والكسب اللامشروع.

### 4- المنافذ الاقتصادية للفساد الإداري:

تتباين الأقطار في غناها وفقرها مثلما تتباين في نظمها وفلسفاتها الاقتصادية. وتبعًا لذلك تختلف تجاربها التنموية وطبيعة المشاكل والتحديات التي تعترض مراحل نموها والثغرات التي ترافق كل مرحلة منها. ولأننا هنا نتكلم بلغة التعميم التي تشمل جميع التجارب وتلائم ظروف أغلب المجتمعات، فإننا سنوجز أهم المنافذ الاقتصادية للفساد الإداري فيما يلي:

1/4 - السياسات الاقتصادية المترجلة التي لا تراعي تحقيق قدر من التوازن أو العدالة في توزيع الثروات والموارد الاقتصادية على السكان، فتؤدي إلى التباين الطبقي واختلال معدلات الدخل بين فئات وشرائح المجتمع، مما يمكن الأغنياء من استغلال الفقراء

وذوي الدخل المحدود من الموظفين، فيورطونهم لمضاعفة أرباحهم ومكاسبهم غير المشروعة. ويُعد التضخم الاقتصادي وارتفاع الأسعار وعجز الرواتب والأجور عن تلبية المطالب الأساسية للعيش مناخًا صالحًا لتفشي الفساد الإداري.

2/4- تحميل الإدارة العامة والقطاع العام بأعباء ومهام جسام تتطلبها برامج التنمية الطموحة والمتسارعة. وهذا يستلزم تخويلها صلاحيات واسعة ومدها بموازنات واعتمادات مادية كبيرة. ومن المؤسف أن يتم هذا دون تمكينها من بناء مؤسساتها وتطوير قدراتها وتأهيل كوادرها وتحصين قياداتها ضد احتمالات الانحراف والاستغلال أو إخضاعها للمتابعة والرقابة والمساءلة. فتحميل الإدارة العامة بأعباء تفوق طاقتها وتركها تتصرف بالمال العام دون رقابة مالية أو محاسبة سياسية وجماهيرية يعد مناخًا ملائمًا للفساد وجوًا صالحًا للمفسدين.

3/4- التحول السريع وغير المخطط نحو تعظيم دور القطاع الخاص على حساب القطاع العام وبيع المؤسسات والمرافق الحكومية للشركات الأجنبية، مما يسمح للسماسرة والوسطاء والوكلاء بعقد الصفقات ودفع العمولات لشراء الذمم والمساومة على الملكية العامة لصالح قلة من الرأسماليين. وهذا ما يروج له أنصار النظام العالمي الجديد الداعي إلى الخصخصة واقتصاد السوق وحرية التجارة والأسواق الحرة والمنافسة. وهي جميعًا آليات تفتح الأبواب مشرعة في وجه المفسدين والمستغلين لنفث سمومهم وتوسيع دائرة نفوذهم مستفيدين من تجارب تجار المخدرات ورجال الميليشيات في فرض هيمنتهم وتنظيم صفوفهم. وقد استغل هؤلاء عجز أو فشل القطاع العام في بعض المرافق والميادين للأسباب التي ذكرناها آنفًا لتأليب العاملين ضد الملكية العامة وجعلهم يظنون بأن القطاع الخاص هو الحل وفيه الخلاص.

4/4- الأزمات الاقتصادية التي تتعرض لها المجتمعات بسبب الحروب والكوارث أو لأسباب سياسية خارجية أو داخلية تؤدي إلى قلة عرض السلع والمواد وتزايد الطلب عليها. وظهور السوق السوداء وما يرافقها من تهريب واتجار في الممنوعات وتبادل للعملات الأجنبية وتزوير لها وتفشي الغش، والتحايل والرشوة لتجاوز القوانين الصارمة والإجراءات التعسفية التي تُفرض عادة في ظل الظروف الاستثنائية والطارئة

فيطول أمدها ويستمر مفعولها وتشتد ضغوطها ويضعف تحت وطأتها العديد من الشرفاء والأمناء والمخلصين، ولا ينجو من آثارها إلا قلة ممن يرحمهم الله، يصمدون أو يجدون مخرجًا، أو يهاجرون[9].

**5- المنفذ القانوني والقضائي:**

قد يستغرب المرء - للوهلة الأولى - وهو يُفاجأ بأن هناك مدخلاً قانونيًا وقضائيًا للفساد الإداري. لكن تجارب عدد من الأقطار والمجتمعات تؤكد وتعكس خطورة هذه الظاهرة[10]. فمعلوم أن القوانين لا تشرع إلا لتحقيق المصلحة العامة، وأن المهمة الأساسية للقضاة هي تحقيق وإرساء العدالة ورفع الظلم والغبن عن الناس، وإرجاع الحقوق لأصحابها وفقًا لمبدأ سيادة القانون. فكيف تصبح التشريعات منفذًا للفساد، ويتحول القضاة والمحامون إلى مروجين له أو مدمنين في تعاطيه؟

ويؤسفنا أن يتحقق هذا الأمر فعلاً وواقعًا من خلال عدد من الممارسات والسلوكيات التي تم كشفها وضبطها في العديد من الأقطار. ومن المؤسف أيضًا أن تفلح الجهود في التستر عليها في أقطار عديدة أخرى. ونوجز هنا بعضًا من الآليات والأدوات التي توفرها المنافذ القانونية والقضائية من خلال إساءة بعض العاملين في هذا القطاع لممارسة صلاحياتهم، واستغلال نفوذهم، وتوظيف خبرتهم ومعرفتهم لتحقيق أغراض شخصية غير مشروعة.

1/5- الثنائية في تطبيق النصوص القانونية وفي تفسيرها تبعًا للأطراف والجهات التي تطبق بحقها. فمحاباة الأقارب والأصدقاء، ومجاملة أصحاب النفوذ وأهل الجاه والمال، والتعسف بحق الضعفاء والفقراء وعامة الناس، وتحكيم الأهواء والميول والشهوات من جانب القضاة والحكام والمسؤولين، تعد ممارسات لا مشروعة - لا يمكن عزلها عن الفساد - إن لم نقل أكثرها خطورة. لأنها تعكس تفشيه في كل المرافق والقطاعات لدرجة أن أكثر الفئات حصانة والتزامًا قد ضعفوا أيضًا أمام سطوته وإغراءاته.

2/5- تساهل بعض القضاة والمحامين مع العناصر المحالة للقضاء بتهمة الفساد الإداري،

والاعتداء على أموال الدولة، أو تزوير وثائقها، أو تجاهل قوانينها، واعتبارهم أن هذه التهم من الدعاوى المخففة التي تحاط بالرحمة والرأفة، مما يشجع على استمرارها فتصبح النصوص القانونية الرادعة للفساد غير ذات جدوى لمعالجة ظواهره والحد من تفشيه.

3/5- تمسك السلطة القضائية ومؤسساتها بالإجراءات الروتينية المعقدة، واعتمادها للأساليب البدائية في التحقيق وإثبات التهم، وتخلفها عن مواكبة المستجدات التي تستخدمها شبكات الفساد وعصابات التزوير والابتزاز والرشوة، مما يؤدي إلى بقاء العنصار الفعالة حرة طليقة بينما يتعرض بعض الأبرياء إلى دفع الثمن إلى أن يثبتوا براءتهم.

4/5- وقد يفلح بعض المتورطين في عمليات الفساد - وخاصة العناصر المحترفة أو تلك التي تقودهم سرًا وتشترك معهم من وراء الستار - في تجنيد بعض القضاة والحكام ليتولوا عن قصد وسبق إصرار حماية الجناة والمجرمين مقابل ما يقدم لهم من مبالغ نقدية كبيرة وهدايا عينية يتعذر عليهم الحصول عليها بالطرق المشروعة حتى لو قضوا عشرات السنين في الخدمة القضائية، وهذا هو أخطر المنافذ الممهدة والمشجعة لتفشي الفساد.

5/5- ومن المنافذ القضائية والقانونية التي يتحدث بعض الناس عنها قيام بعض المحامين بممارسات غير قانونية، وذلك بتولي الدفاع عن التهم الخطيرة مقابل مبالغ كبيرة جدًا، متعهدين سلفًا ببراءة المتهمين فيها، ويتم ذلك بتواطؤ هذه "الشلل" مع قلة من القضاة الذين يمارسون سلطاتهم المباشرة من خلال الأحكام التي يصدرونها، أو من خلال توسطهم لدى زملائهم الذين يتبادلون معهم مواقف المهادنة والمساومة، لتصدر الأحكام لصالح من يدفع ولو بدون وجه حق.

## 6- المنافذ والأبعاد الاجتماعية للفساد الإداري:

يُجمع علماء الاجتماع والإدارة على أن الأجهزة الإدارية لا تعمل في فراغ، وأن للبيئة الخارجية المحيطة بها تأثير مباشر على سلوك العاملين فيها. فالمجتمع المتخلف وعلاقات أفراده السلبية وعاداتهم وتقاليدهم المتوارثة تفرض نفسها على المنظمات من خلال

التعامل اليومي للمراجعين. كما أن للتركيبة الاجتماعية وللتنشئة الأسرية، وللميول والاتجاهات السائدة لدى غالبية المواطنين، ولأخلاقهم وقيمهم الفطرية والدينية علاقة وثيقة بالحصانة التي يتمتع بها البعض ضد الفساد وممارساته.

ونقدم هنا عرضًا موجزًا لبعض المتغيرات الاجتماعية التي تسهم في توفير أجواء الفساد الإداري أو تحفز البعض على ممارساته:

1/6- توظيف الانتماءات العشائرية والإقليمية والطائفية في التعامل الرسمي، وفي الضغط على الإداريين لتحقيق مكاسب ومزايا بغير وجه حق. ويتضح ذلك في عمليات التعيين، وشغل الوظائف، ومنح الوكالات والرخص، أو توزيع الدور والأراضي وغيرها من مكتسبات .

2/6- شيوع الوساطات وتمرس بعض ذوي الجاه والنفوذ الاجتماعي في استغلال علاقاتهم الشخصية وغير الرسمية والتشبث بمعارفهم ومهنهم لإنجاز المعاملات الشخصية التي تتعارض مع القوانين أو تمس المصلحة العامة ظنًا منهم أن ذلك يساهم في خدمة ومنفعة الآخرين، مستبعدين الأضرار التي تنجم عن تصرفاتهم طالما أنهم لم يستفيدوا ماديًا أو مباشرة من سلوكهم هذا.

3/6- الأثر السلبي لبعض العادات الاجتماعية السائدة على سلوك الإداريين والمتعاملين وخاصة في الأقطار التي عُرف أهلها بالإسراف وإنفاق المال على الترف والرفاهية. وقديمًا قال ابن خلدون:

"إن أساس الفساد هو الولع بالحياة المترفة في المجتمعات لدى الحكام والمحكومين".

ومن الأمثلة على هذه العادات نذكر : ضعف الوعي بأهمية الوقت. وعدم الالتزام بالمواعيد، وعدم الاهتمام بالملكية العامة أو الحرص على أموال الدولة، والمبالغة في تزيين المكاتب الحكومية وتأثيثها، وإساءة استخدام سيارات الدولة وأجهزتها، أو استخدامها للأغراض الشخصية. فهذه الممارسات، أصبحت عرفًا اجتماعيًا وإداريًا سائدًا ومقبولاً على الرغم من الأضرار التي تسببها للمصلحة العامة أو تثيره من استياء واستهجان لدى الفئات الواعية والمخلصة فيفقدها حماسها وإخلاصها، ويضعف أملها بالتطوير والإصلاح.

4/6- التشبث الخاطئ من قبل المواطنين والإداريين ببعض الأمثلة الشعبية والمقولات التراثية التي تُخيل للعامة وكأنها مبادئ أو قيم ملزمة للسلوك، مع أنها تتنافى مع قيم السماء، وتتسبب في التستر على المقصرين والمخالفين والتغاضي عن الانحرافات والتجاوزات وتسمح ببقاء الفائضين من الموظفين، أو تتساهل مع حالات التزوير والاستغلال وغيرها من الظواهر المنحرفة التي غالبًا ما تحول الإدارات العامة إلى دور للرعاية الاجتماعية أو بؤر للفساد . ومن أمثلة ذلك نذكر على سبيل المثال لا الحصر مقولة : "قطع الأعناق ولا قطع الأرزاق" ، ومقولة: "امشي شهر ولا تعبر نهر" ومقولة : "اصرف مافي الجيب يأتيك مافي الغيب" ،وغيرها من العبارات التي تستخدم في غير موضعها لتكون غطاء اجتماعيًا للفساد الإداري وتبرير التصرفات الخاطئة والضارة.

5/6- يتسبب الجهل والسذاجة والفطرة غير القويمة وضغط الظروف الاجتماعية المُعاشة في إقدام بعض المواطنين والموظفين على التحايل والتزوير وتقديم المعلومات الكاذبة والتوسل بكل السبل والوسائل التي تضعف مقاومة الموظفين والإداريين أو تقنعهم بصحة الادعاءات المقدمة لهم من زبائنهم، فيحسنوا الظن بمراجعيهم أو تأخذهم الشفقة عليهم، فيحسموا الأمر لصالحهم أو يتخذوا القرارات لمصلحتهم. وكثيرًا ما يتضح لهم أن الأمر نوع من الفساد المبطن بالتصنع والتمثيل والاحتراف. وبات معلوم أن أساليب بعض الجهلاء والبسطاء في تمرير الفساد ليست سهلة كما يتوهم بعض الموظفين الذين تنقصهم الخبرة في التعامل مع هذه الشرائح من الأميين والمحترفين.

6/6- تظل للظروف وللخصوصيات التي تميز المجتمعات عن بعضها تأثيرات متباينة في إشاعة الفساد وتسربه. ففي الفلبين على سبيل المثال فإن للثقافة المجتمعية وللنظام الاجتماعي المسمى "الكمبرا داز غو" - وهي شبكة من الأقارب والموالين والذين يتم تبنيهم أو اندماجهم مع بعضهم في تجمع طقوسي - دورًا مهمًا في حماية الفساد وانتشاره. كما إن لديهم نظامًا آخر يطلق عليه "يوتانج نالوب" أي ديوان رد الجميل والاعتراف بما للغير من فضل سابق بفضل يقابله ولو على حساب

4/7- جمود سياسات الأجور والمرتبات وعدم مواكبتها للظروف الاقتصادية والتغيرات الجذرية في المجتمع، مما يجعلها عاجزة عن توفير الحد الأدنى من مستلزمات العيش المقبول لشرائح الموظفين فيضطرون إلى سد احتياجاتهم بوسائل وطرق غير مشروعة كقبول الرشا والهدايا، وتزوير الوثائق، وتمرير المعاملات والتساهل في دفع الضرائب والرسوم وغيرها.

5/7 - تراكم الثغرات في القوانين والنظم والتعليمات، وعدم المبادرة إلى معالجتها أو تنبيه المسؤولين إلى الأضرار التي تنجم عنها، مما يعطيهم الفرصة للنفاذ منها لصالح فئة دون أخرى.

6/7- شيوع النمط التسلطي والعلاقات البيروقراطية بين المستويات الهرمية في المنظمات الرسمية، وتباعد الهوة بين القمة والقاعدة، وغيبة الممارسات الديمقراطية المشجعة للحوار والنقد الذاتي، وضعف نظم التظلم والرقابة الشعبية والقضاء الإداري. كل ذلك يساعد على انتعاش الممارسات السلبية والتكتم عليها داخل أروقة المؤسسات حتى تستفحل وتعم، وعندها يصبح الفساد الإداري هو القاعدة وما عداه هو الاستثناء.

7/7 - تغلغل بعض العناصر المحترفة والمتمرسة في الفساد الإداري إلى المستويات العليا بالسلم الهرمي ولمواقع اتخاذ القرارات عن طريق رجال العلاقات العامة والسكرتارية أو السائقين والحرس الشخصي وعمال الخدمة. فبحكم إحاطتهم وقربهم ومعرفتهم باحتياجات سادتهم وبرغباتهم ، تنصب الشباك لإيقاعهم وتوريطهم فيتولى هؤلاء توثيق إدانتهم بالصوت والصورة، وعبر أحدث التقنيات ليظلوا مستسلمين بلا حول ولا قوة. وهذه هي أحدث وأخطر منافذ الفساد المسلح بالتكنولوجيا وبشبكات الإنترنت.

### 8- أنماط الفساد والإفساد الإداري وأدواته:

تتنوع الأنماط السلوكية المفسدة للإدارة بتنوع المؤسسات والقطاعات التي تشيع وتنتشر فيها، واختلاف الأطراف والجهات المتورطة فيها. كما أن للأديان السماوية

وللفلسفات أو للقيم الأخلاقية وللنصوص القانونية السائدة في المجتمعات تأثيرها في تقرير ما يدخل ضمن دائرة الإفساد أو يخرج عنها من تصرفات كما سبق وأوضحنا. ولكي لا يظل الحديث عن الأنماط السلوكية المفسدة موضع اختلاف ونقاش وجدل للاعتبارات التي أوضحناها، فقد حرصنا في بحثنا هذا على حصر أهم ما يمكن اعتباره نمطًا سلوكيًا فاسدًا أو مفسدًا من وجهة النظر الموضوعية والعلمية المراعية لحضارتنا العربية والإسلامية أو للنصوص القانونية المستمدة منها. ونوجز هنا أهم الأنماط السلوكية المدانة والتي تعتبر فسادًا لتصرف خارجي مفروض أو مُحفز للموظف الذي لم يسبق له أن مارس الفساد من قبل. علمًا بأن هذه الأنماط تتباين في درجة خطورتها وعمق آثارها السلبية وبالتالي فإنها تتباين في العقوبات التي تفرض على مرتكبيها أو على الأطراف المتورطة فيها.

1/8 - الرشا:

الرشوة في اللغة مشتقة من الرشاء، وهو الحبل الذي يستعان به لإخراج الماء من البئر[11] . ويطلق عليها مجازًا البرطيل، وهو الحجر الذي يوضع في فم المتكلم لمنعه من النطق. والاشتقاقان الآنفان يؤكدان معنى الرشوة كوسيلة للوصول إلى المآرب الشخصية . والرشوة في الفقه هي ما يعطيه الشخص لقاض أو صاحب سلطة لحمله على ما يريد . ويدخل في حكم صاحب السلطة كل مكلف بخدمة عامة سواء أكان وزيرًا أم مديرًا أم عاملاً أم مستخدمًا أم أجيرًا أم عضوًا في لجنة... إلخ. ويسمى الموظف المستلم للرشوة بالمرتشي، أما دافعها فيسمى بالراشي . ويعتبر الشخص الثالث الوسيط بينهما - إن وجد - شريكًا لهما. وقد حرمت الرشوة بقوله تعالى: "ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقًا من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون" (الآية 188 البقرة) وفي الحديث الشريف :" لعنة الله على الراشي والمرتشي في الحكم" (صحيح - الترمزي).

وللرشوة في القوانين الوضعية معانٍ محددة، فهي في أغلبها تُعد اتجارًا غير مشروع بأعمال الوظيفة أو الخدمة العامة . وبعض القوانين العربية تعد الرشوة جريمتين منفصلتين: إحداهما جريمة المرتشي، والثانية جريمة الراشي. والقصد من ذلك هو

تبرئة الموظف من الجريمة إذا رفض قبول الرشوة مع تجريم الراشي حتى لا يعود لفعله مع عدم تحققه. وتعتبر التشريعات قبول الوعد بالرشوة وعدم استلامها بمثابة الرشوة المؤجلة . وكذلك طلب الموظف للرشوة بنفسه لاحقًا وسواء أكانت العطية أم الوعد بها شيئًا ماديًا أو نقديًا. وتشمل كذلك كل المنافع التي يمكن أن تحفز الموظف للاتجار بسلطته سواء أكانت ترقية أم وليمة أم علاقة عاطفية أم جنسية. وسواء أتم تقديمها فعلاً أم تم قبولها قولاً أو إشارة أو كتابة. أم إنها قدمت لهُ أو لزوجته أو لأي طرف آخر للتمويه، أو لإخفاء معالم الجريمة[12] . وتُدفع الرشوة عادة لواحد أو أكثر من الأغراض التالية:

* الحصول عى حقوق أو مزايا باطلة.
* لإبطال واجبات أو التزامات مستحقة.
* لدفع ضرر أو خوف أو خطر واقع أو متوقع.

**2/8- العمولات مقابل الصفقات**

والعمولة هي مقدار من المال يمثل نسبة مئوية من قيمة عقد أو صفقة تجارية يحصل عليها الموظف بالتوقيع عليها نيابة عن مؤسسته. ويكون الطرف الثاني مقاولاً أو مورداً أو مصدراً أو من يقع في حكمهم. ويتم دفع العمولة إما للظفر بالعقد والصفقة، أو بتفضيل صاحب العمولة الأعلى على سواه، أو للحصول على مزايا تزيد من الأرباح. وهكذا تصبح العمولة بمثابة ثمن الخيانة والتواطؤ وإعطاء الآخرين مالا يستحقونه أو أكثر مما يستحقونه من مال الدولة العام الذي لا يملك مستلم العمولة حق التصرف فيه إلا بما يخدم المصلحة العامة. وقد تكون العمولة على شكل أسهم أو حصة من أرباح في حالة قيام الطرف الثاني بإنشاء شركة أو تنفيذ مشروع أو تصدير بضاعة، وعندها تقدم أسماء أشخاص ينوبون عن الموظف الذي قدم التسهيلات إبعادًا للشبهة وتغطية للجريمة.

وقد أوضحت التحقيقات التي كشفتها بعض الأقطار عن فتح الشركات الكبيرة التي تقوم بدفع هذه العمولات حسابات جارية في البنوك والمصارف الدولية لصالح الموظفين الكبار الذين يقدمون مثل هذه الخيانات التي تسمى في لغتهم

بالخدمات[13]. ومن المؤسف أن يكون بعض هؤلاء المتورطين هم من ذوي الشهادات العليا والمناصب القيادية والخبرة الطويلة في العمل السياسي والاقتصادي والإداري، وربما ممن عرفوا بتاريخهم وسجلهم النظيف. وهذ يدلل على فعالية أو خبث الوسائل والأساليب المعتمدة في إغرائهم، أو توريطهم وشراء ذممهم، وإيصال ميكروب الفساد إليهم، وذلك تحت مصطلحات ومسميات مبطنة أو خادعة.

## 3/8- السرقات والاختلاسات

السرقة في اللغة هي أخذ المال خفية، ولفظًا هي مشتقة من الاستراق أي المجيء مستترًا لأخذ مال الغير من حرز.

والسرقات هي : ممارسات وسلوكيات محرمة ومدانة شرعًا وقانونًا. وغالبًا ما يكون موظفو الحسابات والموازنات وأمناء الخزائن والمدققون ورجال الجباية وتحصيل الرسوم والضرائب وأعضاء لجان الشراء وجرد المخازن وأعمال الصيانة طرفًا فيها. وتقع السرقات عادة على الأموال النقدية أو المواد والأشياء العينية العائدة للدولة أو للمؤسسات والهيئات التي تمول من قبلها. وتتراوح هذه الممارسات بين السرقة المباشرة للنقود المودعة لديهم أو تلك المسجلة بذمة الغير. وتتطلب السرقات المادية والعينية إجراءات إدارية أو ترتيبات إجرائية للتغطية عليها، كأن يتم تزوير المستندات أو إتلاف بعضها أو تحريف وإضافة معلومات كاذبة عليها، وهذه بذاتها تعد أيضًا تصرفات فاسدة يعاقب عليها مقترفها حتى لو لم تستكمل سرقته أو لم يحصل على ما حاول حيازته بدون وجه حق .

والذي يغري بعض النفوس الضعيفة على التورط في مثل هذه الممارسات أحيانًا هو الظن السائد في بعض المجتمعات أو لدى بعض شرائح المجتمع بأن المال العام هو ملكية مطلقة، لا أهل له ولا رقيب، وأن العبث به أو النيل منه والاستئثار به والانتفاع به للأغراض الشخصية أمر جائز أو ممكن طالما أنه ليس لشخص حقيقي سيطالب به. كما يلجأ بعض صغار الموظفين لهذه الممارسات بعد أن يلحظوا شيوعها بين رؤسائهم وزملائهم الذين تنمو ثرواتهم بسرعة ولا يتعرضون للعقاب أو المساءلة. وهذا ما يجعلنا نشبه انتشار الفساد الإداري بالمرض الذي سرعان ما

ينتقل من السليم إلى الصحيح حتى يصبح وباءً.

ومن الغريب أن تشيع هذه النظرة اللامسئولة نحو المال العام في المجتمعات العربية والإسلامية مع أن الإسلام – وهو دين الغالبية – قد حث على احترامه وجعله مقدسًا لا يحل لأحد أن يعتدي عليه بأي وجه من الوجوه. كما شدد في معاقبة السارق بقطع يده وكأن اليد السارقة تصبح فاسدة أو مريضة يجب بترها ليسلم الجسم من أذاها تطبيقًا لقوله تعالى:

"والسارق والسارقة فاقطعوا أيديهما جزاءً بما كسبا نكالاً من اللّه، واللّه عزيز حكيم". (الآية 38 – المائدة).

والاختلاس في الشريعة هو : عمل آخر يختلف عن السرقة. ولذلك لا يعتبر المختلس سارقًا ولا يقع عليه قطع اليد، وفقًا للحديث الشريف.

"ليس على المنتهب، ولا على المختلس، ولا على الخائن قطع" (صحيح – الترمزي ). وسبب ذلك هو أن السارق لا يمكن الاحتراز منه. فهو ينقب ويهتك الحرز ويكسر القفل ولا يمكن الاحتراز منه بأكثر من ذلك. بخلاف المختلس الذي يأخذ المال المتاح على حين غفلة من مالكه وغيره. ولذك يعتبر الاعتداء على المال المطلق أقرب إلى الاختلاس منه إلى السرقة(14).

**4/8 – الغش والتدليس**

والغش بكل أشكاله وصوره نمط سلوكي يرتبط بالفساد، ويصب فيه سواء أوقع ذلك في المعاملات الاقتصادية أم المدنية. ولكننا سنقصر الحديث هنا عن الغش الذي يعشعش في أجهزة الإدارة العامة أو الذي يمارسه المتعاملون معها، ويهدفون منه إلى تحقيق أغراضهم الخاصة أو إنجاز معاملاتهم أو التنصل من التزاماتهم، أو زيادة أرباحهم على حساب الغير أو على حساب مصلحة المجموع.

وقد حرم الإسلام هذا النمط السلوكي السلبي كما حرمته أغلب القوانين الوضعية وفرضت العقوبات على مقترفيه. ففي الحديث الشريف:

" من غشنا فليس منا". (صحيح - سنن بن ماجه) وهذا حكم قاطع في عزل الفرد الذي يغش قومه أو جماعته أو مؤسسته عن عضويتهم أو عضويتها. أما القوانين المدنية فقد ميزت بين أنواع الغش المختلفة وأسهبت في تفصيلها. فالغش التجاري والصناعي والصحي الذي ينصب على الأغذية والأدوية والأوزان والمكاييل والمقاييس والنقود والأسعار والسلع والأوراق والعمولات له تشريعات ولوائح غير تلك المتعلقة بالغش العلمي والمهني والفني الذي يشيع بين الطلبة والدارسين في مختلف مراحل التعليم، أو بين الأساتذة والأطباء والمهندسين والمحامين والمحاسبين سواء أكان ذلك في إنتاجهم أم في ترقياتهم أم في عملياتهم وتعاملاتهم. فلا شك أن الفساد في الفكر والعلم والمهنة يُعد أخطر من الفساد في الأشياء والمواد والسلع. ومع ذلك فإن بعض مجتمعاتنا تتشدد في معاقبة الغش التجاري والصناعي، لكنها تتساهل في معاقبة الغش في إجراء البحوث وتأليف الكتب وإجراء العمليات وغيرها من أعمال الفكر والروح والضمير.

### 5/8- إساءة استعمال الصلاحيات واستغلال النفوذ

المقصود بالصلاحيات هي الحقوق الرسمية التي تعطى للموظفين للنهوض بمسئولياتهم بحكم الوظيفة التي يشغلونها أو بصفتهم الشخصية. وقد توثق هذه الحقوق بلوائح أو نظم إدارية أو أنها تُفوض بقرارات إدارية مباشرة يصدرها المخولون إلى مرؤسيهم أو معاونيهم . أما النفوذ فهو القوة أو درجة التأثير التي يتمتع به الموظف بين زملائه والعاملين معه لاعتبارات شخصية ومهنية، فيصبح قادرًا على توجيه القرارات أو الإجراءات بطرق غير رسمية ومن دون أن يكون لتأثيره هذا أي سند أو مصدر قانوني. وإذا كانت الصلاحيات الرسمية تفعل فعلها في نطاق المنظمة الرسمية وبين مستوياتها الداخلية، فإن النفوذ يمكن أن يؤدي أدوارًا فاعلة، ومؤثرة داخل المنظمة وخارجها. وقد يكون النفوذ مستمدًا من المكانة الاجتماعية أو الأسرية للموظف أو من مكانته السياسية أو الحزبية أو النقابية. وهي جميعًا مصادر غير رسمية، لكنها مهمة لإضفاء الهيبة والجاه في الأوساط الرسمية وغير الرسمية.

وإساءة استعمال الصلاحيات، أو استغلال النفوذ في الممارسات السلبية قد يتم بالتعسف والتشدد في تمشية بعض المعاملات التي تخص شريحة أو شرائح معينة أو حرمانها بدون وجه حق من التمتع بالمزايا أو بالخدمات العامة التي يتمتع بها أقرانهم. كما يمكن أن يتم بالتهاون والتساهل أو التغاضي عن تطبيق القوانين أو النظم أو التعليمات الواجب الالتزام بها عند التعامل مع شريحة أو شرائح أخرى. ففي كلا الموقفين تطغى الاعتبارات اللاموضوعية ويستغل الموظف موقعه وصلاحياته أو نفوذه ليهب هذا ما لا يستحق أو ليحرم ذاك مما يستحق، سواء أكان ذلك بدوافع الكره أو الحب أو لأسباب مادية ومصلحية أخرى. ويشتد الأثر السلبي لهذه الممارسة حين يُوظف النفوذ والصلاحية للتستر على المخالفين والمقصرين والمفسدين، أو لمضاعفة المكتسبات الشخصية، أو بناء الشلل والجماعات الضاغطة والمستفيدة من الفساد الإداري أو المدافعة عن عناصرها المتورطة فيه.

وتستثنى الوساطات الشائعة في التعامل مع الأجهزة الإدارية إن كانت تسهم في إحقاق الحقوق لأصحابها أو رفع الظلم عن المستضعفين والمغبونين من أنماط الفساد الإداري إن كانت تسهم في قضاء حاجة مشروعة وفقًا للحديث الشريف:

"لأن يمشي أحدكم مع أخيه في قضاء حاجته أفضل من أن يعتكف في مسجدي شهرين". أما إذا تُشفّع في أمر غير مشروع أو تُشفّع بقصد مادي فالأمر مختلف وفقًا للحديث الشريف: "من شَفَع لأخيه شفاعة، فأهدى له هدية عليها، فقبلها منه، فقد أتى باباً عظيمًا من أبواب الربا". (حديث حَسن، سنن أبي داود).

**6/8- الابتـــــزاز**

وهو نمط سلوكي آخر للفساد الإداري يمارسه بعض الموظفين من العاملين في الأجهزة السيادية أو الأمنية المسئولة عن حماية ونشر الأمن والطمأنينة أو مراقبة النشاطات الاقتصادية أو غيرها من الأجهزة التحقيقية والتأديبية والعقابية كالسجون والمحاكم أو من قبل اللجان الانضباطية ونقاط التفتيش والسيطرة والمرور والتفتيش الصحي والرقابة على الأسعار ودوائر البلدية وموظفي الجمارك العاملين في المطارات أو نقاط الحدود. فغالبًا ما يلجأ بعض هؤلاء إلى ابتزاز المراجعين

والمتهمين من تشوب قضاياهم أو تنقلاتهم شائبة عن طريق تخويفهم أو تهديدهم لإرغامهم على دفع المبالغ أو تقديم الأشياء العينية، وإلا يعرضونهم للإيذاء الجسدي أو التعذيب النفسي أو التوقيف أو المراقبة أو فضحهم عبر وسائل الإعلام وإلصاق التهم بهم والإساءة لسمعتهم. ومواقف كهذه يحرص عامة الناس على تجنبها ودفعها عن أنفسهم بكل ما يملكون حتى ولو كانوا على يقين من أنها تُهَمٌ باطلة وملفقة. فالبريء حين يُتهم، يَدفع ثمنًا باهظًا من حريته وإنسانيته وسمعته قبل أن يُثبت براءته.

وقد يلتقي الابتزاز مع الرشوة في النهاية، لكن الذي يميز الابتزاز عن الرشوة هو أن الأخيرة تدفع طواعية من قبل مقدمها وبرضاه لكونها تحقق له منفعة أو مصلحة أو تدفع عنه أذى أو ضررًا. بينما ينطوي الابتزاز على استخدام التهديد بالإيذاء الجسدي والنفسي أو الأضرار بالسمعة والمكانة الاجتماعية بتلفيق الفضائح وإلصاق التهم ونشر أسرار مما يجبر الشخص المُبتز على الدفع مكرهاً لمن يمارس الابتزاز عليه. وهذه الممارسة تعد بحق شكلاً خطيرًا من أشكال الفساد الإداري الذي تبتلى به بعض الأقطار وبعض المؤسسات دون أن ينال مقترفوها العقاب الذي يستحقونه.

### 7/8 ـ التحيز والمحاباة

وإذا كانت الأنماط السلوكية الفاسدة التي ذكرت آنفًا تنطلق من دوافع منفعية ومادية لبعض الموظفين المتورطين بها ومن خلالها إلى الإثراء السريع والكسب غير المشروع أو مضاعفة مصالحهم الشخصية والذاتية، فإن هذا النمط من السلوك المدان ينطلق من دوافع قبلية أو عنصرية أو إقليمية أو طائفية تقوم على التمييز بين المواطنين أو بين المناطق أو بين شرائح المجتمع وفئاته لاعتبارات عرقية أو عقائدية أو طبقية تؤدي في النهاية إلى تفريق الصفوف وشق الوحدة الوطنية وغرس العداء والحقد في النفوس وتأليب المواطنين بعضهم على بعض وإضعاف ثقتهم بنزاهة الإدارة وعدالتها.

وهذا النمط من السلوك الإداري يُعد انحرافًا بالجهاز الإداري عن أهدافه المتمثلة في خدمة المواطنين على حد سواء. وهو خروج على المبادئ القانونية التي تعمل على المساواة والعدالة بين المواطنين. وهو إضعاف للقيم المؤسسية والوظيفية المؤكدة على الحياد والموضوعية والدقة في اتخاذ القرارات والمواقف. إن مناصرة جهة واستعداء أخرى يولد ردود فعل غاضبة ومنفعلة بين موظفي الإدارة والمتعاملين معها. وهذه بدورها تولد أنماطًا فاسدة مماثلة ومعاكسة، تضعف الانتماء للمنظمات وللوطن، وتشعر الفئات المحرومة أو الأقليات المضطهدة بالغربة والإحباط. وكثيرًا ما تدفع شريحة من العلماء والخبراء إلى الهجرة الخارجية أو الانسحاب من الوظيفة العامة في وقت مبكر. واللجوء لمثل هذه الممارسات المدانة غالبًا ما يرجع إلى شعور صاحبه بالضعف وعدم الثقة بالنفس فيلجأ إلى حماية ذاته بالانتماء إلى العشيرة أو المدينة أو الطائفة أو الطبقة أو الفئة التي تسنده وفقًا لمقولة "أنا وأخي على ابن عمي وأنا وابن عمي على الغريب".

وينبغي ألا يفهم من طرحنا هذا أننا ندعو إلى التمرد على العشيرة أو الطائفة أو نحرض على تفكيك التنظيمات الأسرية والقبلية وغيرها. ولكن الذي ندعو له هو ألا نزج بهذه العلاقات والانتماءات عند تعاملنا مع المؤسسات والهيئات الحكومية. وأن نساوي بين جميع المواطنين دون تمييز أو محاباة بسبب الدين أو القومية أو القبلية أو المذهب. وهذا ما تنص عليه شريعتنا وتؤكده لوائح حقوق الإنسان الدولية، وتنص عليه قوانين الخدمة المدنية لجميع أقطار العالم.

**8/8- التقصير والإهدار والإساءة للمنظمة وللإدارة**

هذا هو نمط آخر من السلوك المدان في الإدارة يصدر غالبًا من بعض الموظفين الحانقين والمعقدين لدوافع عبثية وعدائية أو لأسباب مرضية. فهم يتعمدون التقصير والإهدار والضياع في أموال الدولة وممتلكاتها ووقتها لينفثوا حقدهم أو ليعبروا عن عدم رضاهم عن إدارتهم أو منظمتهم وربما عن عدائهم النظام بوجه عام.

ويدخل في هذا النمط العدائي الكثير من التصرفات اللامسئولة التي لا تسمح

بها القوانين ولا تقرها القيم والآداب ولا تخدم المصلحة العامة. ونذكر هنا على سبيل المثال لا الحصر:

* التكاسل المتعمد عن أداء الواجبات الرسمية.
* عدم الالتزام بالوقت الرسمي وعدم توظيفه لصالح المنظمة.
* الإهمال المتعمد للأشياء والمعدات وللمواد الأولية ووسائل النقل.
* إفشاء الأسرار وبث الإشاعات المغرضة.
* حجب المعلومات أو تحريفها أو تسريبها لجهات مغرضة.
* زرع الفرقة والعداوة بين العاملين.
* الإساءة للمراجعين وتأليبهم على المنظمة وإدارتها.
* التسبب في الحوادث والإصابات في محيط العمل.

ولا شك أن التساهل والتسرع في عمليات الاختيار والتعيين، وعدم اتباع خطواتها بدقة، أو تجاهل نتائج الفحوص الطبية والمقابلات الشخصية، وتقارير جهات العمل السابقة وشهادات تزكية الرؤساء الإداريين السابقين، يسهل بالضرورة على المرضى نفسيًا أو عقليًا وعلى أصحاب السوابق أن ينتقلوا من منظمة لأخرى ، فينتقل فسادهم الإداري ومشاكلهم معهم. وقد يفلح بعضهم في تأليب آخرين وتكوين الشلل الهدامة داخل المؤسسات، ويتبنون الهدم المخطط والإفساد المنظم لأغراض سياسية أكثر منها شخصية.

ومن هنا تأتي أهمية تقارير تقييم الأداء الدوري وأهمية الموضوعية في تقييم هذه الفئات لكشفها في مراحلها الأولى وقبل أن تصدر لهم قرارات التثبيت في مواقعهم. وقد تحتاج بعض المنظمات للاستعانة بوحدات طبية أو وحدات إرشاد نفسي لإجراء المقابلات لمثل هذه العناصر ،علها تستطيع أن تتفهم مشاكلها النفسية والعائلية والاجتماعية فتعيدها إلى رشدها قبل أن تُحَول إلى المحاكم، فتزيد أحكامها ضدهم الأمر سوءًا، وعندها يخسرهم المجتمع، فيتسبب ذلك في تشريد أفراد أسرهم الأبرياء.

**9/8- الهدايا الغلول**

هناك تصرفات إدارية أخرى متعددة قد يختلف البعض حول مدى خطورتها. إذ يدلل ظاهرها على البراءة وحسن النية، لكنها تؤدي في نتائجها إلى إفساد البعض دون سبق إصرار منهم، أو ربما دون أن يشعروا بأنهم إقترفوا ذنبًا أو خالفوا سنة أو نظامًا. ومن هذه الأنماط تبادل الهدايا بين الزبائن والموظفين أو بين المرؤوسين والرؤساء الإداريين. فالبعض يفرق بين الرشوة النقدية وبين الهدية العينية التي يقدمها الزبائن المتعاملون معهم، معتمدين على العرف الاجتماعي السائد بين الأصدقاء والأقرباء ، أو مستشهدين بالحديث الشريف القائل: "تهادوا تحابوا" (حديث حسن - مسند أبي يعلى)، وكثيرًا ما يردد هؤلاء أن النبي صلى الله عليه وسلم كان يقبل الهدايا. في حين أن أغلب الهدايا التي نراها تقدم للموظفين في وقتنا الحاضر لا يراد منها التحابب أو مجرد التعبير عن الود والتقدير الخالص الذي لا تشوبه شائبة، وهو ما تقصده الأحاديث الشريفة المذكورة آنفًا . وقد فات هؤلاء أن الهدايا الملغومة والمبطنة التي تشيع في وقتنا الحاضر والتي تقدم للموظفين تبعًا لمقاماتهم ودرجاتهم قد حذر النبي صلى الله عليه وسلم منها بقوله:"هدايا العمال غلول" أي خيانة وسرقة، (صحيح - مسند أحمد بن حنبل).

ويجمع أصحاب الرأي من الفقهاء على أن كل هدية تقدم للغير لتكون وقاية عن مكروه أو لجلب مصلحة لاحقة تكون مدانة. ويجتهد أحد الفقهاء فيقول:"الأصوب في زماننا عدم قبولها مطلقًا، لأن الهدية تورث إذلال المُهدي للمُهدى إليه، وفي ذلك ضرر للطرفين ودخول للفساد". وقيل إن الهدية في مثل هذه الأحوال تطفئ نور الحكمة. وقد عُرف عن النبي صلى الله عليه وسلم محاسبته للولاة الذين يتساهلون في قبول الهدايا من الرعية وموقفه من ابن اللتيبة الذي استعمله على جمع الصدقات في البحرين يؤكد ذلك حين قال هذا العامل للنبي صلى الله عليه وسلم: "هذا لكم وهذا أهدى إليّ". فرد عليه النبي صلى الله عليه وسلم قائلاً : "ما بال الرجل نستعملهُ عى العمل بما ولانا الله فيقول هذا لكم وهذا أهدى لي. أفلا قعد في بيت أبيه وأمه فنظر أيُهدى إليه أم لا؟".

وليس غريبًا أن تشيع في عصرنا ممارسات الرشا المغلفة بعلب الهدايا، وأن تستغل المناسبات لتقديمها لتكون منسجمة مع روح العصر ومتجاوبة مع بروتوكولات الحضارة المادية التي قلبت المعاني والقيم وغيرت أسماء الأشياء وجعلت الهدايا التي تعد وسيلة للتحابب وتعبيرًا للتقدير والاحترام جعلتها أداة لجعل الحق باطلاً والباطل حقًا، وجعلت المجرم بريئًا والبريء مجرمًا ، وجعلت الفاشل ناجحًا ، وجعلت من هو آخر القوم في الكفاءة وأقلهم شأنًا في الأداء أفضلهم مرتبة واستحقاقًا.

وعلى الرغم من ضعف الخط الفاصل بين الرشوة والهدية في بعض الأحوال فإن القرائن والدلائل والبواعث التي تحيط بالهدايا المشبوهة يسهل فرزها عن تلك المحيطة بالهدايا الصادقة والنبيلة التي تخلو من المصالح الخاصة وتتسم بتواضعها ورمزيتها فلا يتردد مقدمها من البوح بها ولا يخجل المستلم لها من قبولها ولا تثير لدى الحضور أو المحيطين بهما أية شكوك. أما الهدايا التي تُدَس في الجيوب أو تُحمل خِلسة في الظلام أو تُرسل عبر وسطاء محترفين لتقدم إلى أولاد المسئولين وزوجاتهم وأفراد أسرهم في مناسبات زواجهم أو في أعياد ميلادهم أو عند حلهم وترحالهم، فهي دون شك تعد رشوة وإن تباينت في درجة خطورتها. فتقديم مزرعة أو سيارة جديدة أو شقة فارهة لمسئول، وكذلك تقديم خروف أو سبيكة ذهبية أو مبلغ من المال لمن هو أدنى مرتبة منه يُعد من أعمال الفساد الإداري الذي ينبغي عدم التغاضي عنه أو التساهل مع أطرافه في مجتمعاتنا العربية الإسلامية.

## 9- خصائص الفساد الإداري وأعراضه:

إن التصدي لظاهرة الفساد أو معالجة آثاره أو الوقاية منه يستلزم التشخيص الدقيق لخصائصه والتحليل الموضوعي للأغراض التي ترافقه. وسنحاول أبراز أهم هذه الخصائص والأغراض ونعرضها بإيجاز قبل أن نختم بحثنا بالمعالجات:

1/9- يُعد الفساد الإداري في مراحله الأولى مجرد ظاهرة مرضية أو مرضًا عضويًا ينتقل عبر ميكروبات غير مرئية، من المصابين إلى الأصحاء، لكنه سرعان ما يتحول إلى وباء ينتشر ويتفشى في الوسط الإداري كتفشي وباء الطاعون والكوليرا والإيدز في

البعض بالطرق المباشرة أو من خلال الوسطاء الجدد. وهؤلاء بمثابة ميكروبات الفساد لنقل العدوى من الأوساط الموبوءة إلى الأوساط النظيفة.

6/9- ومن الخصائص الأخرى للفساد الإداري أن ممارساته الخطيرة وفادحة الضرر على الدولة يتم التخطيط لها من قِبل متمرسين ومحترفين كبار، ولها وسائل وأساليب وشبكات محكمة لتنفيذ خططها بتوقيت وبتدبير يجعل كشفها أو إثباتها غاية في الصعوبة. وحتى حين تُكشف بعض خيوطها فإن خيوطها الأخرى تظل مجهولة. ولكي تطمس معالمها وتستبعد عناصرها فإن جدلاً واختلافًا يثار حولها، وقد ينتهي الأمر إلى اتهام بعض الأبرياء بتسليط الأضواء عليهم، أو بتظاهر الجناة بالدفاع عنهم وتبرئة ساحتهم. وهذه واحدة من الأنماط السلوكية الدفاعية التي تؤدي إلى إبقاء العناصر الفاسدة خارج دائرة الشبهة، والتخلص من العناصر النزيهة التي يُخشى خطرها. وهكذا تنطبق المقولة الاقتصادية القائلة بأن النقود الرديئة تطرد النقود الجيدة.

7/9 - وإذا كانت ممارسات الفساد الإداري في المجتمعات المتخلفة إداريًا وحضاريًا أكثر شيوعًا منها في المجتمعات المتقدمة والمتطورة فإن الأخيرة تعد بحق بيئة منتجة ومصدرة للفساد عبر حدودها. وهذا يعني أن الفساد ظاهرة دولية سهلة الانتقال عبر الحدود، وأنه يألف العيش في كل بيئة. وإذا كانت المجتمعات الفقيرة والنامية لا تقوى على تحمله ودفع تكاليف معيشته فإن المجتمعات الغنية والمتطورة (بالمعايير المادية) غالبًا ما توفر للفساد بيئة مترفة وأجواء ملائمة كي يعشعش ويرتع فيها. وقد تكون بعض المجتمعات المتخلفة أكثر عداء وأشد مقاومة للفساد من المجتمعات المتقدمة، على الرغم من فقرها الذي يعد دافعًا رئيسيًا للفساد. لكن تراجع القيم وتردي الأخلاق وهيمنة الفكر المادي والفلسفات "العلمانية" ومستلزمات حياة الترف والرفاهية تعد مشهيات ومحفزات لممارسة الفساد.

8/9- وأخيرًا فإن الحروب والكوارث الطبيعية والأزمات الاقتصادية تعد على الدوام ظروفًا مشجعة ومواتية لتفشي الفساد الإداري وانتعاشه، لكونها ظروف أزمات تشح فيها الموارد، وتضيق خلالها سبل العيش، وترتفع فيها الأسعار، ويتدنى فيها المستوى

المعاشي لذوي الدخل المحدود وعلى رأسهم الموظفون، الذين تضعف مقاومتهم للفساد وتتراجع لديهم القيم المضادة له، بسبب معاناتهم الشخصية والعائلية في ظل التضخم وتدهور القيمة الشرائية لمرتباتهم الثابتة. ناهيك عن ضغط الفئات المستفيدة – من المقاولين والمستوردين والمحتكرين – عليهم وتوريطهم، ومن ثم استغلالهم بأبشع الطرق والوسائل.

وطبيعي أن تكون آثار وأضرار الفساد ومخاطره في ظل الظروف الاستثنائية أعظم وأشد منها في الظروف العادية. وأن قدرة المجتمعات، الواقعة تحت هذه الظروف على تحمل آثار الفساد، غالبًا ما تكون ضعيفة. وقد تقودها إلى هاوية السقوط لكون هذه الآثار لا تقتصر على إهدار الأموال العامة ونهب الخيرات وسوء توزيع الفرص بين المواطنين بل تتعداها إلى تراجع المُثل وتردي القيم وانخفاض المعنويات وفقدان ثقة المواطنين بنظامهم وبأنفسهم وبمؤسساتهم. وكثيرة هي الأمم والشعوب التي كان لها شأن في التاريخ، لكنها هوت وانتهت بفعل الفساد الذي نخرها من الداخل فقوض أسسها وأصبحت خبرًا بعد عين.

## 10- نحو استراتيجية وقائية لمواجهة الفساد الإداري:

ومن كل ما تقدم من تحليل وتشخيص لمنافذ الفساد الإداري ولخصائصه ولأعراضه، نستخلص هنا أهم الأفكار والمقترحات التي نأمل أن تسهم في تسليط الأضواء وإجراء الدراسات، ووضع الخطط والبرامج، وتحدد السبل والوسائل للتصدي للفساد وللحد من آثاره، والتوعية بمخاطره والوقاية منه.

1/10- إن أول خطوة وانطلاقة يمكن أن نفعلها للتصدي للفساد الذي يهدد أغلب المؤسسات البيروقراطية التي نعمل بها أو نتعامل معها هو أن نبدأ بأنفسنا قبل التوجه للآخرين. وذلك بممارسة المحاسبة الذاتية والنقد الذاتي لممارساتنا وتصرفاتنا التي اعتدنا عليها، فنقف عندها لنخضعها للمراجعة والتقويم . فكثيرًا ما تصدر منا أنماط سلوكية سلبية وانفعالية قد تقع في دائرة الفساد أو تحوم حولها دون إدراك منا. وأن نستحضر أهدافنا وطموحاتنا التي نتطلع إليها ونريد الوصول لها لنعقلها ونرشدها لكي لا تجمح بنا فتوقع بنا في دائرة الخطأ أو تقودنا إلى السلوك

السلبي المدان الذي نظن أنه أقصر الطرق لتحقيق ما نريد . فالشهوات والرغبات التي تثيرها بعض النفوس لا يمكن في غالب الأحيان ردعها باللوائح والنصوص. وخير مبدأ يومي يمكن أن نتبناه في مسيرتنا الوظيفية هو القول المأثور: "حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا" . فالنفس كما جاء في القرآن الكريم هي مصدر التغيير، وهي منبع الإصلاح وفقًا لقوله تعالى : " إن اللّه لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم" (الآية 11 - سورة الرعد). وهذا ما تؤيده أغلب النظريات والمنهجيات العلمية المعاصرة. وحين نفعل ذلك يكون كل فرد منا قد أطلق رصاصته بوجه هذا العدو الذي تسبب في تردي أحوال العديد من المجتمعات وفي سقوط أعظم الحضارات.

2/10 - وحين ندعو الأفراد إلى تحصين أنفسهم وترشيد سلوكهم ضد إغراءات وضغوط الفساد الإداري فإننا نحملهم في نفس الوقت مسئولية توعية أبنائهم وبناتهم والمحيطين بهم بدءًا من مرحلة الطفولة والمراهقة وحتى مرحلة الصبا والشباب. فيغرسوا فيهم القيم الروحية والفضائل الأخلاقية ويعمقوا فيهم حب الخير والتضحية والإيثار والصبر والتحمل والقدرة على المفاضلة بين الخير والشر وبين الحق والباطل وبين الحسن والقبيح وبين الحلال والحرام. وذلك بتوفير الفرص المناسبة لتطبيقها وممارستها وليس بمجرد تلقينها وترديدها أو التحذير من مغبة مخالفتها. ونحن نعلم أن المبالغة في النهي والتشدد وفي التخويف كثيرًا ما تعطي نتائج معاكسة وفقًا لمقولة: "ما زاد عن حدة انقلب إلى ضده" ومقولة : "الإنسان حريص على ما مُنع". وهناك العديد من الهيئات الخيرية والاجتماعية والإنسانية التطوعية التي يمكن أن نشغلهم بها خلال عطلهم وأوقات فراغهم . ونقدم لهم من خلالها البرامج، ونتيح لهم الفرص الحياتية ليمارسوا الحياة العملية، ويتخذوا القرارات الشخصية، ويتحملوا المسئوليات تحت إشراف أبوي وتربوي هادف وموجه. أجل فالتعلم في الصغر كالنقش على الحجر. وهذا ما يؤكده علماء النفس الذين يقولون :"إن التجارب المبكرة في الحياة تظل فاعلة حتى الممات".

3/10 - إن التصدي للفساد الإداري من خلال المؤسسات الأمنية والقضائية والتي تقوم

بالقصاص العادل كما يقال من المفسدين والمتورطين بالفساد يعد أمرًا ضروريًا ومهمًا، ولا يمكن الاستغناء عنه. وخاصة إذا وضعت التشريعات المعقولة والمراعية لدوافع المفسدين وللظروف المحيطة بهم، ولحجم الأضرار المترتبة على جرائمهم، وعُهدت مسئولية تطبيقها لشريحة من الرجال الأمناء الذين يحرصون على العدالة ويؤمنون بكرامة الإنسان. فتظل الآية الكريمة "ولكم في القصاص حياة يا أولى الألباب" (سورة البقرة)، خالدة ما بقيت الحياة.

غير أن الاكتفاء بالمحاكمات وإصدار القرارات القضائية وإرسال المتورطين المدانين إلى السجون لقضاء بقية عمرهم أو بعض منه، لا يمكن أن يوصل المجتمعات إلى المعالجة الشافية أو يخلصها من شرور الفساد واستمرار ممارساته. لأن للفساد - كما أسلفنا - أبعادًا وجذورًا تمتد إلى البيئة، وله منافذ ومداخل تمهد لانتشاره وتفشيه مثل المرض الذي سرعان مايكون وباء، وعليه فإن الإكثار من المحاكم و السجون، وإن عدم استيعاب المنحرفين والمفسدين وعدم معرفة الدوافع وتشخيص الأسباب وتحليل الظروف واجتثاث الجذور المسببة للفساد يجعل الأمر كالنفخ في الرماد (15).

وينبغي ألا يُفهم من هذا القول أننا ندعو إلى التساهل في محاسبة المفسدين أو إطلاق سراح المتهمين طالما أن سجنهم وعقابهم ليس حلاً. فالذين تثبت إدانتهم يستحقون الجزاء، مع قناعتنا بأن حظهم العاثر قد جعلهم كبش فداء لآخرين أشد فسادًا منهم في حين أنهم طلقاء يعيثون في الأرض فسادًا. ولكن الذي نؤكده وندعو له هو أن نجعل المتورطين أو المحكوم عليهم مدخلاً عمليًا وعلميًا للنفاذ إلى أوكار الفساد، ونصل من خلالهم إلى الجيوب التي يعشعش فيها، من خلال دراسات تسبر غورهم وتقف على حقيقة دوافعهم وعلى الظروف التي أوصلتهم لهذا السلوك المرضي المدان دينيًا واجتماعيًا وقانونيًا. فأصحاب السوابق في قضايا الفساد الإداري هم أدلة وشواهد حية بالغة الأهمية وعظيمة الفائدة لكونهم عينات ممثلة يمكن توظيفها من قبل فرق البحث العلمية ومراكز الإرشاد التربوية، والاستعانة بها من قبل وسائل الإعلام. كما إن تجميعهم في سجون متخصصة وفتح أبوابها أمام طلبة المدارس والجامعات يمكن أن يكون خير منهجية للوقاية وللتوعية واستحضار النتائج المترتبة على الخطأ قبل الوقوع فيه. "فدرْهم وقاية

– كما يقال – خير من دينار علاج.» إن السجون في العديد من الأقطار قد أصبحت مدارس ومراكز لتأهيل المفسدين.

4/10 – وأهم ما تُذَكّر به هذه الدراسة وتُحذر من عواقبه هو الغزو الفكري الذي تتعرض له الشعوب النامية، ونخص هنا غزو المفاهيم والنظريات الغربية التي تبحث وتفسر الظواهر الاجتماعية والإنسانية على اختلاف حقولها المعرفية، فتسوقها عبر جامعاتها ومؤلفاتها ومؤتمراتها إلى أقطار المعمورة، وكأنها حقائق وقوانين تصلح لكل زمان ومكان. ومن آثار هذا الغزو وأمثلته ما تطرحه النظريات الأمريكية حول تعريف الفساد الإداري ووظائفه ودوافعه. فمعروف أن الولايات المتحدة الأمريكية هي زعيمة الفكر البراجماتي الذي يؤمن بالواقعية وبالوسائلية والميكافيلية، وهي فلسفة حياتية تنطلق منها العديد من النظريات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية، وبموجبها يضعف الخط الفاصل بين الخير والشر، والحق والباطل، والصلاح والفساد، تبعا للهدف المتحقق والغاية المنشودة والنظرة النسبية للأشياء من مختلف الأطراف المؤمنة بهذه الفلسفات.

5/10 –الفساد لا يمكن أن يكون مدخلاً للتنمية أو طريقًا مشروعًا لتحقيق الأهداف الفردية أو الجماعية. وأن مقولة "الغاية تبرر الوسيلة" النابعة من الفلسفة الميكافيلية والذرائعية ينبغي ألا تجد هوى في نفوسكم . وأن الذي يمكن أن نستعين به ما توصلوا له هو مناهج البحث العلمي وأدواته وفرضياته. فبالبحث العلمي الرصين يمكننا أن نتصدى للفساد الإداري في مجتمعاتنا من أجل كسر شوكته وإنقاذ البلاد والعباد من شروره.

ولكي تسهم دراستنا هذه في خدمة الباحثين المعنيين بموضوع الفساد الإداري وتشجعهم على إجراء الدراسات الميدانية بمجتمعاتهم، ومن أجل بلورة أطر نظرية ونماذج علمية تسهم في كشف الفساد ومعالجته، نطرح هنا عددًا من الفرضيات التي استنبطناها من مراجعتنا لأوضاع الفساد وقضاياه في العديد من الأقطار المتقدمة والنامية، آملين أن تُكَثّف الجهود الفردية والجماعية والرسمية لاختيارها

حتى لا يظل الحديث عن الفساد الإداري نظريًا ووصفيًا. وإني على ثقة من أن اختبار هذه الفرضيات بالطرق العلمية وبمعلومات إحصائية سيساهم في تطوير نظرية عربية تساعد المعنيين بالإصلاح الإداري على مواجهة الفساد وتخفيف مستنقعاته.

وفيما يلي أهم هذه الفرضيات:

- يتناسب الفساد الإداري طرديًا مع مركزية السلطة والصلاحية، وعكسيًا مع لامركزيتها وتوزيعها على أكبر عدد من المستويات والأفراد.
- يتناسب الفساد الإداري طرديًا مع سنوات الخبرة للأفراد الذين لهم الاستعداد لممارسته، وعكسيًا مع مستويات تأهيلهم العلمي وشهاداتهم.
- الذكور من الموظفين ومن المراجعين أكثر تورطًا في الفساد الإداري من الإناث، والعزاب من الجنسين أكثر تقبلاً له من المتزوجين والآباء .
- المترفون والعابثون من الموظفين أكثر جرأة على تقبل الفساد وأشد خطرًا في ممارسته من الموظفين البسطاء.
- الكسب غير المشروع والإثراء السريع وحياة الرفاهية أشد وأقوى تأثيرًا لممارسة الفساد الإداري من تأثير الفقر والبحث عن لقمة العيش.
- ممارسة الفساد في المؤسسات المحلية والحدودية والمناطق النائية أكثر منه في مؤسسات المحافظات أو في العاصمة.
- تتناسب حالات الفساد الإداري طرديًا مع معدلات سرعة دوران الموظفين والمواطنين سواء بين المنظمات أو بين المدن أو بين الأقطار.
- ميل الموظفين العاملين في المؤسسات المتطورة، لممارسة الفساد الإداري أقل منه لدى العاملين في المؤسسات المتخلفة أو الأقل تطورًا.
- كشف الفساد الإداري في المؤسسات المتطورة أقل احتمالاً من كشفه في المؤسسات المتخلفة لأن أساليب الفساد تتطور وتتعقد مع تطور الأساليب والتقنيات المستخدمة.

- حالات الفساد الإداري تتناسب طرديًا مع معدلات التغير والتحول السياسي والاجتماعي والإداري التي تؤدي إلى اتساع الهوة بين العادات والتقاليد والقوانين والنظم المستقرة، وبين القيم والمفاهيم الجديدة التي تفرضها حياة العصر ومستلزماته.

- المنظمات المغلقة والمعزولة أكثر ميلاً وتورطًا في الفساد الإداري من المنظمات المفتوحة أمام موظفيها وجمهورها الداخلي أو الخارجي.

- تعد الظروف الاستثنائية والطارئة وأوقات الأزمات أكثر ملاءمة لتفشي الفساد من الظروف الاعتيادية والآمنة.

- الإدارات والأقسام الخدمية المتعاملة مع الزبائن والمراجعين أميل لممارسة الفساد من الوحدات الإنتاجية حيث التعامل مع المعدات والمواد.

- احتمالات كشف ممارسات الفساد المتفشي بين العاملين في المستويات الإدارية الدنيا وبين صغار الموظفين أكبر من تلك التي يُكشف فيها فساد المستويات العليا وكبار الموظفين.

### 6/10 - دعوة ورجاء

وآخر ما نختتم به هذه الورقة ، دعوة أوجهها إلى جميع المعنيين بالتطوير والتعصير والتنوير والتنمية الإدارية ، وإلى العاملين في المراكز والمعاهد والجمعيات المتخصصة في التدريب والبحث والاستشارة الإدارية أينما كانوا في أقطارنا العربية، نرجوهم ونحثهم من خلالها على ضرورة تفعيل برامجهم، ومضاعفة جهودهم، والتنسيق والتعاون فيما بينهم من أجل وضع استراتيجية عربية تتصدى للفساد بالإصلاح الإداري، على أن تكون تلك الاستراتيجية كالتالي:

* استراتيجية مستقبلية نواجه بها القرن الحادي والعشرين، تستمد منطلقاتها من الآيات القرآنية والأحاديث النبوية الخالدة، وترقى تطبيقاتها للتجارب الدولية المعاصرة، وتوظف في مؤسساتها التقنيات الإدارية المتطورة.

* استراتيجية علمية وعملية توفق بين الأصالة والمعاصرة، وتوائم بين النقل والعقل، وتهدف إلى تحقيق ما ينفع البلاد والعباد.

* استراتيجية إصلاحية ، تهدف خططها وبرامجها وجهودها لإصلاح ما فسد من النفوس وتصحيح الأخطاء التي عَلَقَت بالرؤوس، وترشد الإهدار والضياع الذي يتعرض له المال العام، وتعدِّل ما تقادم من النصوص، وتصوغ ما تتطلبه روح العصر من طقوس.

## هوامش الدراسة

1- من الكتب المشهورة حول الفساد الإداري في الدول النامية والمتقدمة انظر:

R. Wraith and E. Simokins, **Corruption in Developing Countries**. George Allen Univ. Press, 1963.

Clarke, M.(ed.) **Corruption, Causes, Consequences and Control.** Frances Pinter. London, 1983.

Subramniam, V. (ed.) **Public Administration in the Third Work** N.Y. Greenwood press, 1990.

2 - لمعرفة أسماء المتورطين في الفساد الإداري داخل البيت الأبيض في عهد الرئيس ريجان انظر المقالة المنشورة في **مجلة لوموند ـ ديبلوماتيك**. بعنوان "الفساد الإداري في البيت الأبيض". ع 3 ، 1989.

3 - على الرغم من صدور قانون لمحاربة الفساد في الاتحاد السوفيتي منذ عام 1962 يعاقب من يحاول إفساد الحياة الاقتصادية بعقوبة الإعدام ، فإن جرائم الفساد ظلت تتزايد في هذه الدولة حتى سقوطها. وفي 1992/8/16 نشرت **جريدة الثورة العراقية** بعدد 8013 خبرًا بعنوان "عمدة موسكو يرشي شرطتها بـ 25 مليون روبل" نقلته عن صحيفة البرافدا الصادرة في موسكو. وهو مجرد مثال على شيوع الفساد في هذه الدولة الاشتراكية التي قامت أساسًا لإشباع حاجات الناس ومحاربة الفساد والظلم والاستغلال. ونشرت جريدة الوطن القطرية في عددها 1107 بتاريخ 1998/9/14 عن فساد رئيس بلدية سانتا بطرسبورج والهارب إلى فرنسا بعد ملاحقة النيابة له.

4- G. Caiden, and N. Caiden, "Administrative Corruption". **Public Administration Review**. May 1977, pp. 301-308.

5- للاطلاع على هذه التعريفات يرجع للمصادر التالية:

- أحمد رشيد. **الفساد الإداري: الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية**، 1976.

- عاصم الأعرجي: "الفساد الإداري: أسبابه ووسائل معالجته" **مجلة الاقتصادي**. ع 1، 1985.
- أنعام الحق "فساد البيروقراطية". **مجلة الإدارة الباكستانية**. مكتبة الإدارة السعودية. ع 1 ، شوال 1399.
- توفي فارهيجن وأنطونيا تريترونا : "المصالح الشخصية والإدارة العامة: تجربة أوربا الوسطى الشرقية". **المجلة الدولية للعلوم الإدارية**. مج 1، ع 1، 1996 ص 50-82.

6- جلال معوض: "الفساد السياسي في الدول النامية" . **دراسات عربية** ع 4 ، 1987.

- حمدي عبد الرحمن: **الفساد السياسي في أفريقيا**. القاهرة: دار القارىء العربي، 1993.
- أنظر أيضًا للمزيد من الفساد السياسي والهدايا المقدمة لرجال القمة:

7 - M. Hudson. **Arab Politics : The Search for Legitmacy.** New Havan: Yale Univ. Press, 1977.

8 - A. J. Heidenheimer, (ed). **Political Corruptuin: Readings in Compartitive Analysis.** N.Y: Holt Rinehort and Winston, Inc. 1970.

9- يُعد تقي الدين المقريزي أول المتصدين لظاهرة الفساد في الدولة في ظل ظروف الأزمات الاقتصادية. فقد كتب عام 808 هـ كتابه الموسوم "إغاثة الأمة لكشف الغمة". حول الكوارث التي تعرضت لها مصر وتسببت بالقحط ثم الفساد. وهو أول من حمل مسئولية الأزمات الاقتصادية والإدارية وما يعقبها من فساد للحكام وسوء تدبيرهم أو غفلتهم عن النظر في مصالح العباد حيث يقول: "إن أصل الفساد هو ولاية الخطط السلطانية والمناصب الدينية بالرشوة، كالوزارة والقضاء ونيابة الإقليم وولاية الحسبة وسائر الأعمال بحيث لا يمكن التوصل إلى شيء منها إلا بالمال الجزيل، فيحظى لأجل ذلك كل جاهل ومفسد وظالم وباغ بما لم يكن يؤمله من الأعمال الجليلة والولايات العظيمة لتوصله بأحد حواشي السلطان ووعده بمال للسلطان على ما يريده من الأعمال". انظر : كتابه **إغاثة الأمة لكشف الغمة**. دار الهلال، تقديم د. سعيد عبد الفتاح عاشور، القاهرة، 1990.

10- من الفضائح المعلنة عن فساد القضاة في أمريكا الفضيحة التي أعلنت عام 1982 حين تقاضى عدد كبير من القضاة الأمريكيين الرشوة مقابل إصدار أحكام لصالح المتهمين في القضايا المعروضة عليهم ما دعا الكونجرس إلى إصدار قانون لمحاسبة القضاة عن فسادهم. يرجع إلى مجلة : التقرير الدولي، الصادرة في نوفمبر عام 1982. أما آخر هذه الفضائح فقد تمثلت في فساد القضاة في ولاية كاليفورنيا عندما برأوا رجال الشرطة المتورطين في تعذيب أحد المواطنين السود وتسبب قرارهم في هيجان الشعب ضد حكومة بوش، فاضطرهم إلى إعادة المحاكمة. أما في فرنسا فقد اضطرت الحكومة إثر شيوع فضائح الفساد في أجهزتها إلى استحداث إدارة مركزية لمنع الفساد عام 1993 ومجلس أعلى للأخلاق المهنية عام 1993 إضافة إلى اللجنة الوزارية للتقصي والتحري في العقود الحكومية والاتفاقيات عام 1991.

11- ابن منظور، لسان العرب، الجزء الرابع ص 333.

12- انظر عزت حسين، **الجرائم الماسة بالنزاهة**. القاهرة: الهيئة المصرية للكتاب، ، 1987.

- Jones, peter. **Combating Fraud and Corruption in the Public Sector.** London: Royaume University. Chapman and hall, 1993.

13- يرجع إلى :

أحمد كمال الدين موسى. **الحماية القانونية للمستهلك**. الرياض: معهد الإدارة العامة ، 1402 هـ.

نبيل مدحت سالم . **الجرائم الاقتصادية**. دار النهضة العربية ، 1972.

14- السيد سابق . **فقه السنة**: دار الفكر، مج 2، 1992 ص 414.

15 - لويس حبيقة. "إمكانية محاربة الفساد الإداري" **مجلة الإداري اللبنانية**. ع1، مج 33، 1997 ص 30 - 31.

# تقييم البرامج التدريبية في ضوء المنحى المبني على نظرية النظم *

د. عبد الباري درة **

## مقدمة وأهداف البحث:

إن التقييم عملية ضرورية وأساسية في أي برنامج تدريبي، ذلك أنها ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالاحتياجات التدريبية والأهداف المتوخاة من ذلك البرنامج، كما أنها ترتبط بجميع مراحل تخطيط وتصميم وتنفيذ البرامج التدريبية.

والتقييم من ناحية أخرى عملية متعددة الأبعاد وتتشابك فيها كثير من القوى والمؤثرات والعناصر، وهذا يجعلها عملية صعبة، معقدة. يزيد من صعوبتها أيضًا أن المقيم مضطر لإصدار أحكام تتعلق بالمدربين والمتدربين والأساليب التدريبية والوسائل المستخدمة، والنتائج القريبة والبعيدة المترتبة على عملية التدريب.

تشير العديد من الدراسات إلى أن المنهج المبني على نظرية النظام (Systems Ap-proach) يساعد الباحث كثيرًا على القاء الضوء على أبعاد عملية تقييم البرامج التدريبية المعقدة المتشابكة، ويعين على تكوين نظرة شمولية تلم بالكل ولا تهمل التفاصيل. تأكيد لهذا المفهوم فإن هذا البحث يهدف إلى تحقيق التالي:

**أولاً:** عرض المفاهيم الأساسية لتقييم البرامج التدريبية من حيث تحديد معنى التقييم وبيان أهدافه وأنواعه وطبيعته.

**ثانيًا:** توضيح معنى المنحى المبني على نظرية النظم ومزاياه وأهميته في النظر إلى التدريب كنظام مفتوح.

---

* نُشر هذا المقال في العدد الأول والثاني من المجلد الخامس لسنة 1981 من المجلة العربية للإدارة.

** مدير دائرة العلوم الإدارية - جامعة اليرموك - ويشغل حاليًا منصب رئيس جامعة الإسراء - المملكة الأردنية الهاشمية

**ثالثًا:** تحديد عناصر عملية تقييم البرامج التدريبية في ضوء المنحى المبني على نظرية النظم.

**رابعاً:** تحديد نتائج البحث والتوصيات المترتبة عليه.

**أولاً: مفاهيم أساسية في تقييم البرامج التدريبية:**

يمكن أن نعرض للمفاهيم الأساسية في تقويم التدريب في شكل جوانب أساسية نجملها فيما يلي:

1- يمكن تعريف تقييم التدريب (تقويمه) بأنه تلك الاجراءات التي تقاس بها كفاءة البرامج التدريبية ومدى نجاحها في تحقيق أهدافها المرسومة. كما تقاس بها أيضًا كفاءة المتدربين ومدى التغيير الذي نجح التدريب في إحداثه بينهم، وكذلك تقاس بها كفاءة المدربين الذين قاموا بتنفيذ العمل التدريبي [1].

كذلك قد عرف تقييم التدريب بأنه عملية منظمة تتضمن جمع وتمحيص معلومات لاتخاذ قرارات تتمخض عن الاستخدام الأمثل للمواد المتاحة للتدريب، تحقيقًا لأهداف المؤسسة [2].

بينما تناول التعريف الأول الاجراءات التي نقيس بها كفاءة البرامج التدريبية والمتدربين والمدربين عند القيام بعملية التقييم، فإن التعريف الثاني ركز على عملية جمع المعلومات وتمحيصها عند القيام بالتقييم.

واقع الأمر أن جوهر عملية التقييم يقوم على جمع المعلومات وتحليلها وتقديمها لمتخذي القرارات في المؤسسات كي يقدروا ويحددوا قيمة جميع البدائل المتاحة أمامهم فيما يتعلق بجميع جوانب البرامج التدريبية تخطيطًا وتنظيمًا وتنفيذًا، وعناصرها المتمثلة في المشاركين والحاضرين فيها والموارد المادية والأهداف والأساليب والطرق والنتاجات التي تمخضت عنها. وهكذا فإن مفهوم التقييم بالمعنى الأخير مفهوم شامل، وليس مفهومًا جزئيًا.

2- يحظى تقييم التدريب باهتمام أكثر من جهة أو طرف من لهم علاقة بالتدريب.

فالدول - لاسيما النامية منها - تقوم بتقييم التدريب ومعرفة النتائج التي تتمخض عنه، إذ أن تلك الدول تنظر إلى التدريب على أنه نظام يهدف إلى رفع معدلات كفاءة أداء الوظيفة العامة (3).

تقوم المنظمات كذلك بتنظيم التدريب إذ أنها تستثمر أموالاً وجهودًا وأوقاتًا في تنظيم برامج تدريبية للعاملين فيها. فعملية تقييم التدريب بالنسبة للمنظمات ضرورة لا غنى عنها حتى تحصل على معلومات تساعدها على القيام بتقدير سليم لمدى العائد الذي حققته تلك الاستثمارات في التدريب.

كذلك تحرص معاهد التدريب الإداري على تقييم برامجها التدريبية، لأن التدريب هو جوهر عملها وعملية التقييم بالنسبة لها عملية أساسية وضرورية. ومن ناحية ثالثة فإنه يهم كلاً من المدربين والمتدربين معرفة كيف كان أداؤهم ونواحي القوة والضعف فيه، حتى يحسن كل منهم انتاجه في نطاقه وعمله وتخصصه (4).

3- يرمي التقييم إلى تحقيق أهداف (أدوار) منها ما يلي:

أ- يمكن بواسطة التقييم تقدير نتائج تعليم المتدربين أو المشاركين في برنامج تدريبي، وهي نتائج تتعلق بالمعلومات التي اكتسبوها والمهارات التي نموها.

ب- يمكن بواسطة التقييم الوقوف على صلاحية البرنامج التدريبي نفسه وهل حقق الأهداف التي وضعت له؟

ج- يمكن بواسطة التقييم الوقوف على الجوانب التنظيمية والإدارية والإجرائية للتدريب في المؤسسات.

د- يساعد التقييم على معرفة إمكانات الموظفين الذين يشتركون في برنامج تدريبي، فيبين نواحي القوة والضعف في أدائهم، وقد تستخدم المعلومات التي يحصل عليها متخذو القرارات في ترقية بعضهم إلى مراكز قيادية مرموقة.

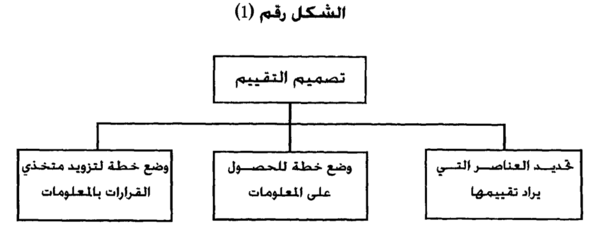
هـ- يستخدم التقييم ليكون أداة تعلمية تدريبية، فما دام التقييم يؤثر بطريقة أو أخرى في التعلم، فإنه يمكن استخدامه أداة تدريبية لتحسين التعلم ليكون أكثر فعالية.

و- يفيد التقييم في ملاحظة تأثير ديناميات الجماعة على أداء الفرد. فمن المعروف أن الجماعات تتبع معايير وقواعد سلوكية يختلف تأثيرها على الأعضاء نوعًا وكمًا، كما أن للجماعات طرقًا مختلفة في اتخاذ القرارات. كل هذه القوى يمكن معرفتها إذا وضع المشاركون في مواقف عمل مع مجموعات أثناء التدريب.

4- يرتبط التقييم بالتخطيط للتدريب ارتباطًا وثيقًا. فإذا كان التدريب جهدًا منظمًا مخططًا له لتزويد القوى البشرية في المؤسسات بمعارف ومهارات واتجاهات إيجابية فإن التقييم هو نوع من المراقبة (Control) لذلك الجهد. والواقع أنه لا يمكن فصل التقييم عن التخطيط للتدريب بل ولا يمكن فهم قيام عملية تقييم فعالة إذا لم يكن هناك تخطيط، لأن التقييم هو جمع معلومات عن مدى انحراف أو عدم انحراف البرنامج التدريبي عن الأهداف المحددة التي وضعت له.

5- يترتب على المقولة التي ذكرت في (4) أن التقييم يرتبط ارتباطًا وثيقًا بالأهداف المحددة للبرنامج التدريبي، ومن ثم فإنه يجب أن يتم في إطار تلك الأهداف ومعرفة مدى تحققها. وبما أن الأهداف التدريبية تنبثق عن الاحتياجات التدريبية فإن التقييم يرتبط بالاحتياجات التدريبية ارتباطه بالأهداف. ومن ثم فإن التقييم الفعال يجب أن يكون تقييمًا مخططًا له (Planned Evaluation) أي يجب أن يخضع لتصميم ما (Design) وقد يصلح النموذج التالي ليكون نموذجًا لتصميم تقييم لبرنامج تدريبي [5].

## الشكل رقم (1)




"نموذج لتصميم التقييم"

إعتمادًا على ما تقدم فإن تصميم التقييم يتضمن ثلاث عمليات أساسية هي:

أ- تحديد العناصر التي يراد تقييمها في البرنامج التدريبي وهذا يتطلب تحديد نوع القرارات التي يستخدمها التقييم.

ب- وضع خطة للحصول على المعلومات المطلوبة للتقييم وهذا يتطلب ما يلي:
* جمع المعلومات.
* تنظيم المعلومات (أي وضع معايير لنوعية المعلومات المطلوبة).
* تحليل تلك المعلومات في ضوء المعايير الموضوعة.

ج- وضع خطة لتزويد متخذي القرارات بالمعلومات:

وهذا يتطلب وضع تقرير بالنتائج التي توصل إليها المقيم ورفعه إلى متخذي القرار، لإحداث تعديل في مدخلات نظام التدريب أو عملياته.

6- يميز علماء الإدارة والتربية بين التقييم الختامي (Summative Evaluation) والتقييم الإلكتروني (Formative Evaluation). إن النتاج النهائي لبرنامج تدريبي هو موضوع التقييم الختامي، أي أن أهداف ذلك البرنامج تكون محور التقييم. أما في التقييم التكويني فينصب الاهتمام على تشخيص نواحي القوة والضعف لدى المتدربين من أجل إرشادهم في تحصيلهم، واتخاذ التدابير العلاجية اللازمة [6].

ويفرق آخرون بين التقييم الختامي والتقييم التكويني على أساس أن التقييم التكويني يتعلق بالبرنامج التدريبي، ومن ثم فهو جزء أساسي من عملية التخطيط للبرنامج. أما التقييم الختامي فيقيس فعالية البرنامج التدريبي، ويرمي إلى معرفة النتائج التي حدثت للمتدربين بعد أن تعرضوا لخبرات البرنامج التدريبي [7].

7- يستحسن أن يسهل التقييم عملية التقويم الذاتي لدى المتدربين، ونعني بذلك أن المعلومات التي نتوصل إليها حول المستوى الذي يحرزه متدرب ما، في أحد الاختبارات أو الفحوص أو المقابلات، أو لتنفيذه لمهارة ما، يجب أن يطلع عليها ليقف على حقيقة موقعه من الأهداف الخاصة المقررة في البرنامج التدريبي.

8- يجب أن ينظر إلى التقييم على أنه عملية مستمرة تبدأ قبل بدء البرنامج التدريبي وتجرى أثناء تنفيذه، وتستمر بعد انتهائه، آخذين بعين الاعتبار خضوع جميع مدخلات وعمليات ومخرجات النظام التدريبي لعملية التقييم تلك. ومن هنا يجب أن لا يكون التقييم عملاً متقطعًا وغير منظم، بل عملاً مستمرًا، منتظمًا يشكل جزءا لا يتجزأ من بنية نظام التدريب.

9- ينبغي أن تكون عملية التقييم عملية تعاونية، أي ينبغي أن تشترك فيها كل الأطراف المعنية التي يمكن أن تتأثر بنتائج التقييم.

10- يستحسن أن ينظر إلى عملية التقييم على أنها وسيلة وليست هدفًا في ذاتها فثمة أهداف، سبق أن أشرنا إليها في الفقرات السابقة، نرمي إلى تحقيقها من وراء القيام بتلك العملية، وهذه الأهداف تتعلق بفعالية التدريب وأثره في المتدربين، كما تتعلق بقياس درجة كفاية المدربين وحسن استخدام الموارد المتاحة، مما ينعكس بشكل إيجابي أو سلبي على أداء المنظمة.

**ثانيًا: المنحى المبني على نظرية النظم والتدريب كنظام مفتوح:**

منذ الخمسينيات من هذا القرن بدأت نظرية النظم العامة (General Systems Theory) تأخذ اهتمامها مميزًا من علماء الإدارة، ثم يتضاعف تأثير هذه النظرية حتى أصبحت مدرسة واتجاهًا في الفكر الإداري الحديث. تقوم هذه النظرية على أساس اعتبار النظام مجموعة عناصر أو أشياء مترابطة أو متفاعلة تشكل معًا وحدة عضوية متماسكة.

بناء على ذلك فقد اعتبرت المنظمات أو المؤسسات العامة والخاصة نظمًا اجتماعية مفتوحة (Open Social System) إن هذه النظم الاجتماعية المفتوحة تتفاعل مع البيئة الخارجية وتدخل معها في علاقات متشابكة. والواقع أنها تستورد مدخلاتها (Inputs) من هذه البيئة على شكل موارد مادية وغير مادية، وطاقات، ومعلومات، كما أنها تصب مخرجاتها (Outputs) في تلك البيئة في شكل نتاجات مرغوب فيها (Desired Out-comes) وبعبارة موجزة فإن المنظمات تؤثر في البيئة الخارجية وتتأثر بها سلبًا وإيجابًا. تجدر

الإشارة هنا إلى أن التأثيرات المتبادلة بين المنظمة والبيئة الخارجية تتم عبر حدود هشة (Permeable Boundaries) تختلف في تماسكها من منظمة إلى أخرى ومن بيئة إلى بيئة.

ولقد انبثق عن نظرية النظم هذه منحى أو مدخل يتخذ من مفهوم النظام أساسًا، وأصبح يطلق عليه اسم "المنحى المبني على نظرية النظم (Systems Approach) تتبناه كثير من علماء الإدارة واتخذوا منه إطارًا فكريًا (Conceptual Framework) يحددون من خلاله نظرتهم إلى القضايا ويعالجون به المشكلات والمسائل التي تواجههم. إن من أبرز مزايا هذا المنحى الجوانب التالية:

يجبرنا هذا المنحى على معالجة القضايا بطريقة كلية شمولية (Holistic Comprehensive)، كما أنه يجبرنا على تحليل هذا الكل إلى عناصر وتناول عنصر بعد عنصر بالمعالجة والبحث، فالمنظمة هي نظام اجتماعي مفتوح تتكون من مدخلات وعمليات ومخرجات، وكل من هذه العناصر تتكون من عناصر أدق. فإذا تناولنا التدريب واعتبرناه نظامًا مفتوحًا (As an open System) فإنه يتكون من العناصر التالية:[8]

1- **المدخلات (Inputs) وهي:**

أ- مدخلات بشرية: وتتمثل في الأفراد العاملين في مؤسسة ما ويتعرضون لبرنامج تدريبي معين بهدف إثراء معلوماتهم أو تطوير مهاراتهم أو تعديل سلوكهم واتجاهاتهم. كما تتمثل في المدربين (Trainers) المحاضرين ومعاونيهم.

ب- مدخلات غير بشرية: وتتمثل في الأموال التي تنفق في التدريب والأجهزة والوسائل المستخدمة، والقاعات والمقاعد، وغيرها من الأشياء والمستلزمات التي يستفاد منها في عملية التدريب.

ج- المعلومات والطرق والأساليب: تشمل الأفكار والنظريات التي يطرحها المدربون والمتدربون، والأساليب والطرق المستخدمة في التدريب، كما تشمل أيضًا معلومات عن المنظمة مثل هيكلها التنظيمي ومشكلاتها وأوضاعها المادية، والأساليب الإدارية التي تمارس بها مهامها. إضافة إلى ذلك معلومات عامة عن البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتقنية التي تصل بالتدريب.

2- **العمليات (Processes)** : وتنقسم العمليات داخل نظام التدريب إلى مايلي:

أ- عملية البحث وحصر الاحتياجات وتحديدها.

ب- عملية وضع الأهداف.

ج- عملية تصميم البرنامج التدريبي.

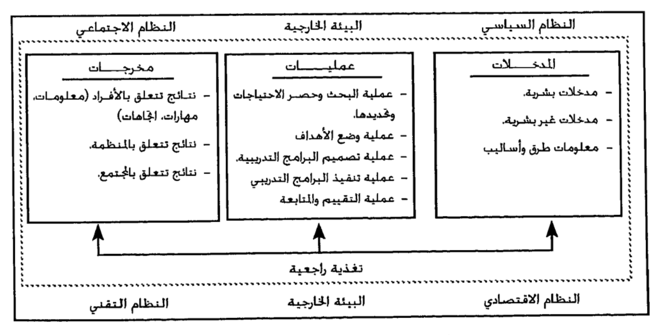
د- عملية تنفيذ البرنامج التدريبي.

هـ- عملية التقوم والمتابعة.

3- **المخرجات (Outputs)** : تتمثل في كل ما ينتج عن نظام التدريب من نتائج تكون على شكل تحسين (أو عدم تحسين) في أداء الأفراد الذين شاركوا في التجربة التدريبية، أو نمو وتحسن في أنشطة المنظمة، أو منافع عامة تعود على المجتمع ككل.

4- **التغذية الراجعة (Feedback)** : وهي معلومات تصحيحية ترد من المخرجات إلى المدخلات أو العمليات وتقوم بعملية المراقبة للنشاط التدريبي.

إن الشكل رقم (2) يبين التدريب كنظام مفتوح كما يبين عناصره وموضوع تقييم البرامج التدريبية والتغذية الراجعة فيه.




**الشكل رقم (2) جدول النظام التدريبي**

## ثالثًا: عناصر عملية تقييم البرامج التدريبية في ضوء المنحى المبني على نظرية النظم.

يتبين لنا من العرض الذي قدمناه أن عملية تقويم البرامج التدريبية ومتابعتها هي إحدى العلميات التحويلية التي تتم داخل النظام، فهي من هذه الناحية عملية فرعية (Subprocess) أو نظام فرعي (Subsystem) يتفاعل مع الأنظمة الفرعية الأخري تأثرًا وتأثيرًا، سلبًا وإيجابًا.

كما يتبين أن التغذية الراجعة تمثل عنصرًا أساسيًا من عناصر نظام التدريب، وفي الواقع أن التغذية الراجعة (Feedback) موضوع يحتاج إلى معالجة أوفى عند الحديث عن تقييم البرامج التدريبية.

يعود مفهوم التغذية الراجعة إلى العلوم الطبيعية والبيولوجية، وتكون التغذية الراجعة في الآلة أو الجهاز الإلكتروني وسيلة تنظيم تربط ما يزود به الجهاز من طاقة (Input) وبين ما ينتجه من ناتج (Output). لهذا فإن جهاز الضبط في منظم حراري مركب داخل بيت حديث يضبط الناتج من الحرارة بتفاعله سلبًا مع الفائض من ذلك الناتج. بعبارة أخرى فإن دور جهاز الضبط هو دور مراقبة فينقص الحرارة إن زادت عن الحد المقرر لها ولبكن 70 درجة فهرنهايت، ويزيد الحرارة إن نقصت عن 70 درجة فهرنهايت وأصبحت 65 درجة مثلاً.

هذه الفكرة وهي فكرة التغذية الراجعة، استخدمت استخدامًا كبيرًا في نظرية النظم (Systems Theory)، وأصبح ينظر إليها على أنها معلومات تقوم بدور المراقبة وترد من المخرجات إلى المدخلات والعمليات فيتولى القائمون على أمر النظام أو متخذو القرارات فيه عملية تصحيح المسار.

هذا ويمكن النظر إلى التغذية الراجعة في نظام التدريب من زاويتين: زاوية متسعة تتعلق بالنظام ككل، وزاوية ضيقة تتعلق بالمتدربين فقط.

### أ- التغذية الراجعة من زاوية متسعة:

مادامت التغذية الراجعة هي معلومات تقوم بدور المراقبة وتقيم في ضوئها فعالية نظام التدريب ككل، فإنها تصلح لأن تقيم كل عناصر النظام. ومن هنا اتفق بعض العلماء على أن التقييم يمكن أن يأخذ نمطًا أو أكثر من أنماط التقييم التالية:

1- تقييم السياق أو الوضع العام في المؤسسة (Context Evaluation)

ويرمى هذا النوع من التقييم إلى الحصول على معلومات وتحليلها فيما يتعلق بالممارسات الإدارية، والمشكلات التي يعاني منها الأفراد، والصعوبات التي تواجه المؤسسات. ويتمخض هذا التقييم عن حصر الاحتياجات التدريبية وتحديدها، ثم وضع الأهداف الدقيقة للبرنامج التدريبي.

2- تقييم المدخلات (Input Evaluation)

ويرمى هذا النوع من التقييم إلى جمع المعلومات وتحليلها فيما يتعلق بالمدخلات البشرية والمادية اللازمة للتدريب، كما يجرى تحليل الطرق والأساليب التدريبية لاستخدام الأسلوب أو الأساليب الملائمة.

3- تقييم العمليات (Process Evaluation)

ويهدف هذا النوع من التقييم إلى مراقبة التدريب أثناء القيام به. ويتطلب هذا النوع استمرارية في الحصول على المعلومات عن المدربين، وعن سير البرنامج التدريبي والصعوبات التي تواجهه.

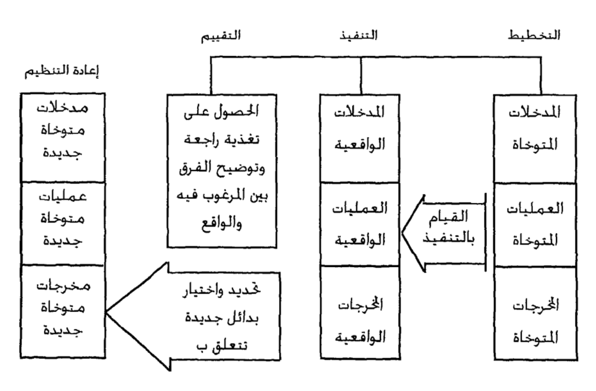
4- تقييم المخرجات أو النتاجات (Output or outcome Evaluation)

يرمي هذا النوع من التقييم إلى قياس التغييرات التي حدثت في معلومات ومهارات واتجاهات المتدربين. ويحدث رأسًا بعد انتهاء البرنامج التدريبي. كما قد يجري تقييم النتائج القريبة والبعيدة التي تترتب على برنامج تدريبي في المنظمة أو المجتمع. وتقييم النتائج الأخيرة عملية معقدة بعيدة المدى.

إن هذه الأنماط الأربعة من أنماط التقييم وهي تقييم السياق أو الوضع العام في المنظمة (Context Evaluation)، وتقييم المدخلات (Input Evaluation)، وتقييم العمليات (Process Evaluation)، وتقييم النتاجات (Output or Outcome Evaluation) تشكل نموذجًا يسمى نموذج (سي، أي، بي، أو) في التقييم (C-I-P-O Model).

ويمكن استخدام التغذية الراجعة وتقييم عناصر النظام الثلاثة وهي المدخلات والعمليات والمخرجات وربط ذلك كله بالتخطيط ليتكون النموذج التالي كما هو مبين في الشكل رقم (3).

طبقًا لهذا النموذج فإن المخطط لبرنامج تدريبي يحدد المدخلات والعمليات والمخرجات المتوخاة، ثم ينفذ النظام، ونتيجة للحصول على معلومات يزوده بها التقييم أو التغذية الراجعة يتبين للمخطط الفرق بين المرغوب فيه وما تم على أرض الواقع، ونتيجة لذلك توضع بدائل جديدة تتعلق بمدخلات وعمليات ومخرجات متوخاة جديدة.




**الشكل رقم (3) نموذج بين صلة التخطيط بالتقييم**

### ب- التغذية الراجعة من زاوية ضيقة:

يمكن أيضًا النظر إلى التغذية الراجعة من زاوية ضيقة تتعلق بالمتدربين وعند ذلك يصبح معناها أي نوع من المعلومات التي ترد من مصدر يفيد في ضبط سلوك المتدربين، ومن هنا يصبح واجب المدرب أن يحصل باستمرار على معلومات ليقيم سلوك المتدرب وأداءه.

ويتفق علماء الإدارة والتدريب علي وجود مراعاة مبادىء معينة في عملية التغذية الراجعة المتعلقة بالمتدربين، ومنها ما يلي:

1- مبدأ الاستمرارية:

يعني ذلك أن تكون عملية التغذية الراجعة عملية مستمرة منتظمة ومن ثم يجب وضع الإجراءات لتلقي معلومات باستمرار عن أداء المتدربين أثناء تنفيذ البرنامج التدريبي وبعده وإيصال تلك المعلومات إليهم وإلى متخذي القرارات في المؤسسات التي يعملون بها.

2- مبدأ الفهم المشترك (Uniformity) بين القائمين على التقييم:

يؤكد هذا المبدأ وجوب وجود فهم مشترك بين القائمين بتوفير التغذية الراجعة وتحليلها وتفسيرها، وفهم مشترك للمعلومات التي يحصلون عليها عن المتدربين، ذلك أن الفهم المشترك يساعد على اتخاذ التدابير العلاجية والإرشادية الملائمة.

3- مبدأ الهادفية أو الغائية (Principle of Purposefulness):

يعني هذا المبدأ أن التغذية الراجعة ليست هدفًا في حد ذاتها بل ثمة هدف أبعد من ذلك، وهو توظيف المعلومات الناتجة عن التغذية الراجعة في إجراء التحسينات اللازمة على العملية التدريبية.

إضافة إلى كل ذلك فإن التغذية الراجعة من الزاوية الضيقة وهي المصادر والوسائل التي تستخدم للحصول على المعلومات عن المتدربين لها مصادر ووسائل متعددة يستخدمها المدربون للحصول على معلومات عن أداء المتدربين أثناء التدريب وبعده ومن هذه المصادر: المتدربون أنفسهم أو مديروهم والمسئولون عنهم، وقد يستخدم المدرب الملاحظة والمقابلة والاستبيانات للحصول على تلك المعلومات.

## رابعًا: النتائج والتوصيات:

تناول هذا البحث جوانب متعددة في تقييم البرامج التدريبية فعرضنا لمفاهيم أساسية في التقييم، ثم استكشفنا الجوانب التي يوفرها منحى التنظيم (Systmes Ap-proach) لمعالجة موضوع التقييم، باعتبار أن التقييم عملية فرعية أو نظام فرعي من نظام التدريب. ثم نظرنا إلى عملية التغذية الراجعة من زاويتين: زاوية متسعة وزاوية ضيقة، وبيّنا كيف أن التغذية الراجعة تصلح لأن تكون أداة تقييم السياق العام في المنظمة. كذلك فإن التغذية الراجعة تصلح لأن تكون وسيلة ناجحة لتلقي وإعطاء معلومات عن أداء المتدربين وهذه هي الزاوية الضيقة التي نظرنا منها إلى التغذية الراجعة.

يمكننا في ضوء ما تقدم من تحليل أن نخلص إلى الجوانب الأساسية التالية:

1- أن التقييم هو عملية تعاونية مستمرة لا تقصد لذاتها، بل تهدف إلى تحسين نتائج التدريب.

2- أن التقييم عملية شاملة تتناول كل عناصر النظام التدريبي، كما أنها عملية معقدة يتفاعل فيها عدد من العوامل، ويحيط بها عدد من المشكلات والعقبات التي ترتبط بالمدربين والمتدربين والمنظمات والمجتمع بشكل عام.

3- أن المنحى المبني على نظرية النظم يعتبر مدخلاً قيمًا في معالجة التدريب كنظم، وفي تناول موضوع تقييم التدريب. إن هذا المنحى جدير باهتمام مصممي البرامج التدريبية في معاهد ومراكز التطوير الإداري في الوطن العربي، إذ أنه يكسبهم نظرة شمولية وعمقًا في التناول الإيجابي الذي تفتقر إليه العديد من برامجنا التدريبية.

## الهوامش والمراجع

1- أحمد إبراهيم باشات. **أسس التدريب**. ط 1. القاهرة: دار النهضة العربية 1978، ص 292.

2- Warr, petes. "Evaluating Management Training" in **An Introductory Course in Teaching and Training Methods for Management Development** (Geneva: International Labour office, 1978), p. 21-10.

3- صبحي محرم. **تقييم التدريب في مجال الإدارة العامة**. القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية (أبريل/نيسان) 1978. ص 100.

4- Engel, Herbert M. "Evaluating Employee Development" in **Employee Training and Development in the Public Service**, Edited by Kenneth T. Byers, (Chicago: Public Personnel Association, 1970), pp. 254, 255.

5- Galen, J., Taylor William, M. Alxender, **Planning Curriculum for Schools,** (N.Y. Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1974) p.p. 302, 303.

6- ادوارد بيرس. **أساليب التقييم والتغذية الراجعة في برامج التدريب في أثناء الخدمة التي تعتمد المنحى المتعدد الوسائل**. (معهد التربية، الأونروا، اليونسكو، ص 4).

7- Galen and Alexander, Op. Cit., pp. 298, 299.

8- علي السلمي. "الأسس النظرية لتخطيط التدريب" **في مجموعة الأسس النظرية والدراسات التطبيقية في مجال التدريب الإداري**. المؤتمر العربي الأول للتدريب الإداري للدول العربية. تونس (19 - 27 فبراير شباط 1976م) ص ص 15 - 23.

# ملخصات الرسائل الجامعية

## تأثير مراحل دورة حياة المنظمة على نموذج قياس الفعالية التنظيمية
## (دراسة تطبيقية على شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى)

رسالة دكتوراة – كلية التجارة
جامعة عين شمس ، 2000
د. عمرو علاء الدين زيدان

أبرزت الدراسات التنظيمية الحديثة (e.g. Adizes, 1989, Comeron and Whetten, 1981; Hanks,et al.,1993; Kimberly and Miles,1980) الحاجة إلى دراسة المراحل المختلفة لتطور المنظمات . فقد أوضحت تلك الدراسات أن البدايات الأولى للمنظمات تتضمن العديد من الثوابت التى تحدد درجة واتجاه تطورها . وأشار العديد من الباحثين إلى أن ملاحظة تطور المنظمات على مدار مراحل دورة حياتها قد يتيح إمكانية التنبؤ بالمشكلات الرئيسية، والقرارات المصيرية، والفرص التى قد تتاح للمنظمة فى المستقبل، كما قد يؤدى إلى الإستعداد لمواجهة هذه المشكلات بالقرارات والإجراءات التنظيمية المناسبة .

لاشك أن تطور المنظمات عبر الزمن ، وانتقالها من مرحلة إلى أخرى يصاحبه اختلاف الإستراتيجيات والأنشطة والهياكل التنظيمية بين هذه المراحل . الأمر الذى يتطلب ضرورة اختلاف المعايير المستخدمة فى تقييم نجاح المنظمة فى مرحلة معينة من مراحل تطورها عن تلك المعايير المستخدمة فى تقييم النجاح التنظيمى فى مرحلة أخرى من مراحل التطور . لذلك برز فى السنوات الأخيرة اتجاه نحو ضرورة تغيير معايير الفعالية التنظيمية عبر الزمن .

فى ضوء ما تقدم ، سعت الدراسة إلى الإجابة على عدد من التساؤلات التى يمكن أن تسهم فى تحديد وتفسير وتوصيف مراحل دورة حياة شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى من ناحية، ثم اختبار العلاقة بين هذه المراحل التنظيمية وبين معايير الفعالية التنظيمية المستخدمة فى هذه الشركات، من ناحية أخرى . وأمكن صياغة هذه التساؤلات على النحو التالى :

1- ما هى المتغيرات (المؤشرات) التى يمكن أن تسهم فى التوصل إلى المراحل التنظيمية التى تمر بها الشركات محل الدراسة ؟
2- هل يمكن أن يؤدى قياس هذه المتغيرات فى الشركات محل الدراسة إلى التوصل إلى أشكال تنظيمية متعددة الأبعاد تعبر عن المراحل التنظيمية التى تمر بها هذه الشركات بوضوح ؟

3- هل يعكس النمط العام لهذه الأشكال التنظيمية متعددة الأبعاد ، وجود نمط تطورى للمراحل التنظيمية التى تمر بها الشركات محل الدراسة ؟
4- ما هى الخصائص المميزة لكل مرحلة من المراحل التنظيمية التى تمر بها الشركات محل الدراسة؟
5- ما هى المعايير المستخدمة فى قياس الفعالية التنظيمية فى الشركات محل الدراسة؟
6- هل تختلف هذه المعايير طبقاً لاختلاف المرحلة التنظيمية التى تمر بها الشركات محل الدراسة ؟
من هذا المنطلق ، استهدفت الدراسة تحقيق الأهداف التالية :
أ- التوصل إلى المراحل التنظيمية التى تمر بها شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى .
ب- التعرف على أهم المتغيرات والأبعاد التى تساهم فى تحديد مراحل دورة حياة هذه الشركات.
ج- توصيف الخصائص المميزة لكل مرحلة من مراحل دورة حياة الشركات المذكورة .
د- التعرف على المعايير المستخدمة فى قياس الفعالية التنظيمية فى الشركات محل الدراسة .
هـ- إختبار العلاقة بين المتغيرات المحددة لمراحل دورة حياة شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى ، وبين المعايير المستخدمة فى قياس الفعالية التنظيمية فى هذه الشركات .

وقد إعتمد تصميم هذه الدراسة على مفهوم " الأشكال التنظيمية متعددة الأبعاد" ويرجع ذلك إلى أن الهياكل التنظيمية ، ونظم الإنتاج ، ونظم تشغيل المعلومات ، وكذلك الإستراتيجيات ، وبيئات العمل، تميل إلى أن تؤثر فى بعضها البعض . ويحدث هذا التأثير بطريقة تؤدى إلى ظهور عدد محدود من الأشكال التنظيمية متعددة الأبعاد (Galbraith, 1982;Hanks et al., 1993; Miller and Friesen, 1984)

تمثل مجتمع البحث فى جميع شركات القطاع الخاص الصناعى العاملة فى جمهورية مصر العربية . ويرجع اختيار شركات القطاع الخاص الصناعى كمجال تطبيقى فى هذه الدراسة إلى التطور الملحوظ الذى طرأ على هذا القطاع خلال السنوات الخمس عشرة الأخيرة . وقد اعتمدت الدراسة على عينة ممثلة لشركات القطاع الخاص الصناعى المصرى تمثل أهم ثلاثة أنشطة فى هذا القطاع وهى : نشاط الغزل والنسيج والملابس الجاهزة ، ونشاط الصناعات الهندسية ، ونشاط المواد الغذائية والمشروبات والتبغ . وروعى فى العينة أن تمثل فئات العمر التنظيمى المختلفة التى تنتمى إليها هذه الشركات . وبلغ حجم العينة (105) شركة . وتطلبت الدراسة الإعتماد على البيانات الثانوية وكذلك البيانات الأولية . وقد قام الباحث بتصميم النماذج اللازمة لجمع البيانات الثانوية ، كما تم تصميم قائمة استقصاء لجمع البيانات الأولية من الشركات محل الدراسة ، حيث تمثلت وحدة المعاينة فى أعضاء فريق الإدارة العليا والمديرين التنفيذيين فى هذه الشركات . وقام الباحث بجمع بيانات الدراسة باتباع أسلوب المقابلات الشخصية مع مفردات عينة البحث ، حيث استغرقت

عملية جمع البيانات عشرة أشهر بداية من شهر يونيو 1998 وحتى شهر أبريل 1999 .

وقد تمثلت المتغيرات الرئيسية للدراسة فى المجموعات الثلاث التالية :-

1- متغيرات تحديد مراحل دورة حياة شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى . وانقسمت إلى مجموعتين هما : مجموعة المتغيرات الهيكلية ، ومجموعة المتغيرات التصنيفية

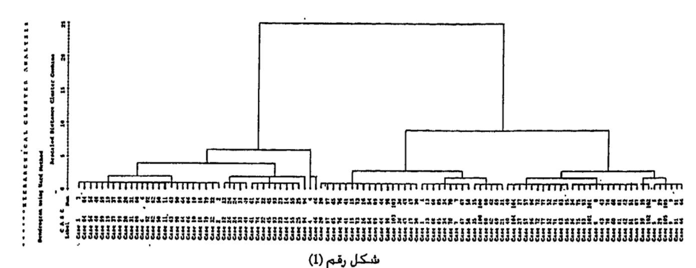
2- متغيرات توصيف مراحل دورة حياة شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى، وانقسمت إلى ثلاث مجموعات هى : مجموعة المتغيرات البيئية ، ومجموعة المتغيرات التنظيمية ، ومجموعة متغيرات نمط صناعة القرارات .

3- نماذج (معايير) قياس الفعالية التنظيمية فى شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى وهى : نموذج النظم المفتوحة ، و نموذج العلاقات الإنسانية ، ونموذج الأهداف الرشيدة ، ونموذج العمليات الداخلية .

وتم استخدام أسلوب تحليل العوامل Analysis Factor للتعرف على الأبعاد الرئيسية لهذه المتغيرات من خلال إجابات المستقصى منهم . فنتج عن تشغيل المتغيرات الهيكلية المستخدمة فى تحديد مراحل دورة حياة شركات الدراسة ، ثلاثة عوامل تمثل درجة رسمية الهيكل التنظيمى ، ووضع الإستراتيجيات وخطط العمل ، ودرجة المركزية . كما نتج عند تشغيل متغيرات توصيف مراحل دورة حياة شركات الدراسة، ثلاثة عوامل تمثل صناعة القرارات/ المعلومات ، والعداء البيئى/ المنافسة ، وديناميكية البيئة / التغيير ، وأخيراً ، أسفر تشغيل نماذج قياس الفعالية فى شركات الدراسة ، عن عاملين يمثلان المعيار الإقتصادى / الرشد ، والمعيار الإنسانى / التكيفى .

واعتمد تحليل بيانات الدراسة - بصفة رئيسية - على أساليب التحليل متعددة المتغيرات Multivariate Analysis Techniques . وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج العامة تدعم مفهوم دورة حياة المنظمة وكذلك مفهوم الأشكال التنظيمية متعددة الأبعاد . على النحو التالى :

1- تمر شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى (شركات الغزل والنسيج والملابس الجاهزة ، وشركات الصناعات الهندسية ، وشركات المواد الغذائية والمشروبات والتبغ) بمرحلتين تنظيميتين رئيسيتين هما : مرحلة الميلاد Birth Stage . ومرحلة النمو المبكر Early Growth Stage . حيث تقع 63 شركة من شركات العينة ( 105 شركات) فى مرحلة الميلاد بنسبة 60٪ فى حين تمر 42 شركة من شركات العينة بمرحلة النمو المبكر بنسبة 40٪ . ويوضح الشكل رقم (1) طريقة تجميع وتصنيف الشركات محل الدراسة . فى حين يبين الجدول رقم (1) والشكل رقم (2) درجة دقة هذا التصنيف .



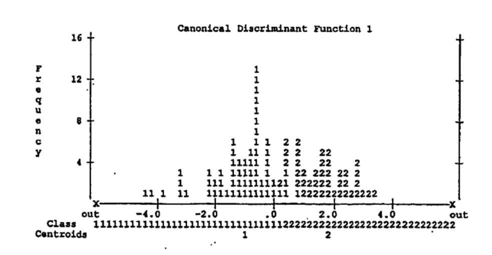
شكل رقم (1)

دندرو جرام تجميع وتصنيف شركات الدراسة طبقًا للمتغيرات التنظيمية الـ 13

جدول رقم (1)

مصفوفة التصنيف

| المجموعة الفعلية | عدد الشركات | التنبؤ بعضوية المجموعات 1 | التنبؤ بعضوية المجموعات 2 |
|---|---|---|---|
| المجموعة (1) | 63 (%60) | 59 (%93. 7) | 4 (%6.3) |
| المجموعة (2) | 42 (%40) | 1 (%2.4) | 41 (%97.6) |
| الإجمالي | 105 (%100) | 60 (%57.1) | 45 (%42.9) |
| نسبة الشركات التي تم تصنيفها بطريقة صحيحة = %95.24 | | | |




شكل رقم (2)

الخريطة البيانية لتصنيف شركات الدراسة إلى مجموعتين مستقلتين متمايزتين

2- إختلاف نسبة تمثيل شركات المجالات الصناعية الثلاثة محل الدراسة فى كل مرحلة من المرحلتين اللتين تمر بهما هذه الشركات . فقد أشارت النتائج إلى ارتفاع نسبة شركات الصناعات الهندسية التى تمر بمرحلة النمو المبكر (48٪) مقارنةً بنسبة شركات الغزل والنسيج والملابس الجاهزة وشركات الصناعات الغذائية التى تمر بنفس المرحلة (26٪ لكل منهما) . وارتفاع نسبة شركات الغزل والنسيج والملابس الجاهزة وشركات الصناعات الغذائية التى تمر بمرحلة الميلاد (36.5٪ لكل منها) مقارنةً بنسبة شركات الصناعات الهندسية التى تمر بنفس المرحلة (27٪) .

من ناحية أخرى ، يلاحظ ارتفاع نسبة شركات الصناعات الهندسية التى تمر بمرحلة النمو المبكر (54٪) وانخفاض نسبتها فى مرحلة الميلاد (46٪) . وعلى العكس من ذلك ، ارتفاع نسبة شركات الغزل والنسيج والملابس الجاهزة وشركات الصناعات الغذائية التى تمر بمرحلة الميلاد (68٪ لكل منهما) ، وانخفاض نسبتهما فى مرحلة النمو المبكر (32٪) .

3 - من بين المتغيرات الثلاثة عشرة التى تم الإعتماد عليها فى التوصل إلى المراحل التنظيمية التى تمر بها شركات القطاع الخاص المصرى ، ساهمت المتغيرات الأربعة التالية فى التمييز بين شركات مرحلة الميلاد ومرحلة النمو المبكر : عدد الوظائف الموجودة فى الشركة ، وعدد الإدارات الموجودة فى الشركة ، والهيكل التنظيمى للشركة ، وقدرة الشركة على صياغة إستراتيجياتها وخططها ، حيث اختلفت متوسطات هذه المتغيرات اختلافاً جوهرياً بين المرحلتين التنظيميتين اللتين تمر بهما شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى . وبدرجة أقل ، ساهمت المتغيرات التالية أيضاً فى التمييز بين شركات المرحلتين التنظيميتين اللتين تمر بهما شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى : درجة رسمية أعمال الشركة ، وعدد المستويات التنظيمية فى الهيكل التنظيمى ، ونوع الهيكل التنظيمى ، و معدل نمو المبيعات . هذا على الرغم من أن نتائج تحليل التباين المتعدد MANOVA أثبتت وجود اختلاف جوهرى بين متوسطات المتغيرات الثلاثة عشرة مجتمعة ، بين المرحلتين التنظيميتين المذكورتين . من ناحية أخرى - واستكمالاً لتوصيف متغيرات تحديد المراحل التنظيمية لشركات القطاع الخاص الصناعى المصرى - فقد أوضح أسلوب تحليل التمايز المتعدد Multiple Discrininant Analysis كفاية متغيرى : عدد الإدارات الموجودة فى الشركة ، وحصة السوق التى تتمتع بها الشركة ، فى التمييز بين المرحلتين التنظيميتين اللتين تمر بهما الشركات محل الدارسة ، حيث تكونت دالة التمايز التى أسفر عنها التحليل من هذين المتغيرين فقط .

4- أوضح متغير العمر التنظيمى سلوكاً عكسياً غير متوقع فى المرحلتين التنظيميتين اللتين تمر بهما شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى ، حيث تناقص متوسط العمر التنظيمى من (19.56 سنة) لشركات المرحلة الأولى إلى (13.36 سنة) لشركات المرحلة الثانية . وهذه الظاهرة

تخالف الإفتراض الرئيسى والواقعى الذى تتضمنه نظرية دورة حياة المنظمة ، حيث يتوقع ارتفاع متوسط العمر التنظيمى من مرحلة إلى أخرى عبر دورة حياة المنظمات .

5- يوجد تباين واضح وملحوظ بين خصائص شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى الواقعة فى مرحلة الميلاد، وتلك التى تمر بمرحلة النمو المبكر من حيث : صناعة القرارات / المعلومات ، ودرجة العداء البيئى / المنافسة ، حيث يعكس التعبير عن أنماط صناعة القرارات فى شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى من خلال عنصر "المعلومات" إدراك الإدارة العليا فى هذه الشركات لأهمية دور المعلومات كأحد العوامل المؤثرة فى جودة القرار .

من ناحية أخرى . فإن الإنخفاض المعنوى فى " درجة العداء البيئى " التى تواجهها شركات مرحلة النمو المبكر مقارنة " بدرجة العداء البيئى " التى تواجهها شركات مرحلة الميلاد ، يتعارض مع افتراضات نظرية دورة حياة المنظمة التى تنص على ارتفاع " درجة العداء البيئى " التى تواجهها الشركات كلما انتقلت إلى مرحلة تنظيمية أكثر تقدماً خلال دورة حياتها . وهذه النتيجة قد تدل على عدم إدراك إدارة هذه الشركات لأهمية التغييرات البيئية المحيطة بها . وقد يعكس ذلك أيضاً بطء عملية التحول فى السوق المصرى نحو نظام السوق الحر .

6 - عدم وجود فروق جوهرية بين متوسط " ديناميكية البيئة / التغيير " فى المرحلتين التنظيميتين اللتين تمر بهما شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى ، الأمر الذى قد يعكس التوجه الداخلى Internal Focus للإدارة العليا فى هذه الشركات بشكل يفوق التوجه الخارجى لها External Focus . بمعنى أن اهتمام الإدارة العليا بالعوامل الداخلية المؤثرة فى أدائها التنظيمى يطغى على اهتمامها بالمتغيرات الحاكمة لبيئة الأعمال المحيطة بهذه الشركات . لذلك لم تختلف نظرة الإدارة العليا فى الشركات الواقعة فى مرحلة الميلاد لديناميكية البيئة عن نظرة الإدارة العليا فى الشركات التى تمر بمرحلة النمو المبكر .هذا على الرغم من زيادة حدتها زيادة طفيفة بين شركات مرحلة النمو المبكر .

7- تقوم الإدارة العليا فى 92٪ من شركات الدراسة بتقييم الأداء التنظيمى الكلى لشركاتها، فى حين لا تقوم الإدارة العليا فى 8٪ من هذه الشركات بتقييم الأداء التنظيمى الكلى لشركاتها . من ناحية أخرى ، فقد اتضح قيام 78٪ من شركات الدراسة بتقييم الأداء التنظيمى الكلى لشركاتها باستخدام معايير محددة مسبقاً تتضمنها خطط الشركة ، بينما تكتفى الإدارة العليا فى 14٪ من شركات الدراسة بمتابعة رقم المبيعات المحقق ومقارنته بالأرقام المحققة فى فترات سابقة ، أو تقييم رقم المبيعات المحقق فى ضوء ظروف المنافسة السائدة فى السوق ، أو تكوين لجان تقوم بتقييم الأداء التنظيمى إعتماداً على رقم المبيعات المحقق ودرجة جودة الإنتاج وتصرفات المنافسين فى سوق منتجات الشركة .

8- سيطرة النظرة الداخلية على أسلوب تقييم الإدارة العليا لأداء شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى . ويتضح ذلك من تمتع معيار "العمليات الداخلية" باهتمام رجال الإدارة العليا فى هذه الشركات ، بمعنى التركيز على تحقيق الرقابة على الأنشطة التى يتم أداؤها داخل الشركة وتحقيق الإستقرار فى بيئة العمل الداخلية من خلال كفاءة إدارة المعلومات المتاحة للإدارة العليا . ومن الممكن تفسير ظهور " نموذج العمليات الداخلية " فى المعيارين المستخدمين فى تقييم الأداء الكلى لشركات الدراسة فى ضوء الطبيعة الصناعية لشركات الدراسة والتى تهتم بالدرجة الأولى بقياس الكفاءة الإنتاجية لعملياتها أكثر من قياس فعالية أدائها الكلى .

9- عدم وجود علاقة جوهرية بين المرحلتين التنظيميتين اللتين تمر بهما شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى، وبين معايير قياس الفعالية التنظيمية فى هذه الشركات . فقد اتضح عدم معنوية الإختلافات الموجودة بين متوسطى المعيار الإنسانى والمعيار الإقتصادى عبر مرحلتى الميلاد والنمو المبكر اللتين تمر بهما شركات الدراسة . ويستنتج من هذه النتيجة أن المعايير التى يستخدمها مديرو الشركات الصناعية فى المجالات الثلاثة المذكورة ، لا تختلف من مرحلة إلى أخرى . وأن فكرة اختلاف المعيار المستخدم فى قياس الفعالية التنظيمية طبقاً للمرحلة التنظيمية التى تمر بها الشركة لا تنطبق على شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى .

بناءً على النتائج التى توصلت إليها الدراسة ، فقد أوصى الباحث بما يلى :-

أ- ضرورة قيام الجهات المسئولة عن الإستثمار فى الدولة بتشجيع شركات القطاع الخاص الصناعى الرائدة فى السوق المصرية على الإندماج Mergers عند وصولها إلى مستوى معين من النشاط، أو حصة السوق، أو رأس المال، أو غير ذلك من المتغيرات التى تدل على نمو الشركة ونجاحها تنظيمياً .

تهدف هذه التوصية إلى محاولة تخفيف وطأة الطبيعة العائلية لشركات القطاع الخاص الصناعى المصرى والتى تؤثر على نموه ونضجه من ناحية ، كما تؤثر على نمو وقوة الإقتصاد الوطنى من ناحية أخرى .

ب- تشجيع شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى التى تتخذ شكل الشركات المساهمة "المغلقة" على التحول إلى شكل الشركات المساهمة " إكتتاب عام".

وتعتبر هذه التوصية أداة بديلة للتوصية السابقة ، حيث يحققان نفس الهدف وهو تخفيف النمط العائلى المسيطر على شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى من خلال زيادة عدد المساهمين فى الشركة . ويساعد هذا البديل - من ناحية أخرى - على توفير الإدارة المحترفة

لهذه الشركات . حيث سيتولى إدارة الشركة فى هذه الحالة مجلس إدارة محترف تختاره الجمعية العمومية للشركة وتحاسبه طبقاً لمعايير موضوعية . الأمر الذى ينعكس بدوره على ارتفاع مستوى الأداء التنظيمى للشركة . واختفاء الظواهر السلبية التى أبرزتها نتائج الدراسة وفى مقدمتها ارتفاع درجة مركزية القرارات . كذلك . فإن تحول الشركات المساهمة المغلقة إلى شركات "إكتتاب عام" من شأنه أن يؤدى إلى زيادة القدرات المالية لهذه الشركات من خلال زيادة رؤوس أموالها وزيادة قدرتها على الإقتراض من المؤسسات المالية .

ج- العمل على تعديل نص الإعفاء الضريبى على أرباح شركات الأموال طبقاً للقانون رقم 187 لسنة 1993 . والذى ينص على إعفاء شركات الأموال من مبلغ يعادل نسبة رأس مال الشركة المدفوع، بما لا يزيد على الفائدة التى يقررها البنك المركزى المصرى على الودائع لدى البنوك عن سنة المحاسبة وذلك بالشرطين التاليين :

* أن تكون الشركة من شركات المساهمة سواء كانت تابعة للقطاع العام أو الخاص.
* أن تكون الأوراق المالية للشركة مقيدة فى سوق الأوراق المالية .

ويرى الباحث ضرورة النص على توافر خصائص تنظيمية معينة فى الشركة حتى تستطيع الحصول على هذا الإعفاء مثل :

1 - وجود هيكل تنظيمى رسمى ومعتمد للشركة .
2- وجود نظام متكامل لتقييم وتوصيف الوظائف فى الشركة.
3 - وجود دورات مستندية متكاملة ورسمية للأعمال التى تتم داخل الشركة .
4- الحصول على إحدى شهادات الجودة العالمية (أيزو) .

إن هذه التوصية من شأنها أن تمنع التحول الصورى لشركات الأشخاص إلى شركات مساهمة مغلقة تقيد أسمها فى البورصة . وهو الإجراء الذى يلجأ إليه رجال الأعمال من أجل الإستفادة من الإعفاء الضريبى فقط دون وعى بدور شركات الأموال فى تنشيط وتطوير الوعى الإستثمارى للمجتمع . وتحويل هذه الشركات إلى كيانات فعالة تسهم بالفعل فى تنمية الإقتصاد الوطنى .

د- ضرورة العمل على زيادة الوعى التنظيمى والثقافة الإدارية لدى رجال الأعمال المصريين ، خصوصاً طبقة رجال الأعمال العصاميين . وهى الطبقة التى تعتمد فى إدارة شركاتها على عامل الخبرة والحس العملى أكثر من الجوانب العلمية . وذلك من خلال إقناعهم بأهمية برامج التنمية الإدارية ودورها فى تنمية قدراتهم الإدارية وتطوير سلوكهم التنظيمى بما يعظم من الكفاءة والفعالية التنظيمية لشركاتهم .

ففى الوقت الذى تتوسع فيه الشـــركات وتزيد من حجم أعمالهـا كلما سنحت الفرص ، نجد أن مـؤسسيهـا غير مدركين للتطوير التنظيمى الذى ينبغى أن يصاحب هذا التوسع ، الأمر الذى يسـبب لهذه الشـركات العديد من الأزمـات الإدارية التى قد تودى بهـذا النجاح . ويرتبط بذلك عـدم إدراك الإدارة العليا فى شركـات الدراسة لضرورة اخـتلاف مـعايير تقـييم الأداء التنظيمى باختلاف المرحلة التنظيمية التى تمر بها هذه الشركات .

هـ - ضرورة إنشاء نظام معلومات مستقل للقطاع الخاص المصرى - على غرار مركز معلومات القطاع العـام ، ومركـز المعلومـات ودعم اتخاذ القـرارات التـابع لمجلس الوزراء- وذلك من أجل إيجاد جـهة واحدة فقط تجـمع وتنظم البيانات والمعلومـات الخاصة بشركـات القطاع الخاص المصرى الأمر الذى ييسر للباحثين الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة لما يقومون به من دراسـات ، كما يحـد من تضارب البيانات التى تقدمهـا كل جهة من الجهات نتيـجةً لاختلاف أسس تصنيف وتبويب الشركات فى كل منها .




# المجلة العربية للعلوم الادارية

تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت - دولة الكويت

علمية محكمة تعنى بنشر الأبحاث الأصيلة في مجال العلوم الإدارية

رئيس التحرير

أ. د. حسني إبراهيم حمدي


- صدر العدد الأول في نوفمبر 1993
- تصدر كل أربعة أشهر ابتداء من يناير 1999م
- تهدف المجلة إلى المساهمة في تطوير ونشر الفكر الاداري والممارسات الادارية على مستوى الوطن العربي.
- تقبل المجلة الأبحاث الأصيلة والمبتكرة في مجالات الادارة، المحاسبة، التمويل والاستثمار، التسويق، نظم المعلومات الادارية، الأساليب الكمية في الادارة، الادارة الصناعية، الادارة العامة، الاقتصاد الاداري، وغيرها من المجالات المرتبطة بتطوير المعرفة والممارسات الادارية.

يسر المجلة دعوتكم للمساهمة في أحد أبوابها التالية:

- الأبحاث
- مراجعات الكتب
- ملخصات الرسائل الجامعية
- الحالات الادارية العملية
- تقارير عن الندوات والمؤتمرات العلمية.


## الاشتراكات

الكويت 3 دينار للأفراد
15 دينار للمؤسسات
الدول العربية 4 دينار للأفراد
15 دينار للمؤسسات
الدول الأجنبية 15 دولاراً للأفراد
60 دولاراً للمؤسسات



توجه جميع المراسلات باسم رئيس التحرير على العنوان التالي:

المجلة العربية للعلوم الادارية
جامعة الكويت
ص.ب: 28558 الصفاة
دولة الكويت

هاتف/فاكس: 4817028 أو 4846843
داخلي 4415، 4416




دورية متخصصة في مجال العلوم الادارية

تصدر عن معهد الإدارة العامة - مسقط - سلطنة عمان



ص.ب: 1994 روي - الرمز البريدي 112 - برقيا معهدارة

البريد الالكتروني: ICS99@gto.net.om - فاكس: 602066

تليفون: 602386/698763/602252


# الإداري

## الأهداف

- نشر الثقافة والوعي الإداريين بين العاملين في مجالات الخدمة المدنية ودعم سبل الاتصال والتفاهم الإداري.
- عرض المشاكل الادارية المعاصرة وتحليلها وبيان أنجح الحلول لها واستظهار تجارب الدول الأخرى واجراء مايلزم في ذلك من دراسات مقارنة.
- تعميق الاتصال والتبادل الثقافي في مجال الإدارة بين المعهد ومعاهد الإدارة الأخرى والمؤسسات المماثلة في الدول العربية والأجنبية.

## شروط النشر

- أن يكون العمل العلمي ذا علاقة وثيقة بالتنمية الإدارية.
- أن تكون المادة العلمية أصيلة ولم يسبق نشرها من قبل أو تقديمها إلى أية جهة أخرى.
- أن تكون المادة العلمية مطبوعة (أصل) ومرفق بها قائمة المراجعة المستخدمة، والملاحق الأساسية، واستمارات الاستقصاء للدراسات الميدانية. وتكون إجمالي عدد صفحات الموضوع في حدود 30 صفحة مطبوعة على (A4) .
- تخضع الأعمال العلمية للتحكيم العلمي ويحق لهيئة التحرير ادخال بعض التعديلات الضرورية على الأعمال العلمية المجازة للنشر.
- أن تعتمد الأسس العلمية المتعارف عليها في اعداد وكتابة الأعمال العلمية وتوثيق المراجع والمصادر وتكون المراجع حديثة.
- تصرف مكافأة رمزية للباحث عن البحوث والدراسات والمقالات المنشورة مع نسختين من العدد، كما يحصل معدو التقارير ومراجعات الكتب على نسخة واحدة من العدد الذي تم النشر به.

## عزيزي القارئ ..

* تعرف على قضايا التنمية الإدارية من خلال الاشتراك في دورية «الإداري».

---

### قسيمة الاشتراك

الاشتراك السنوي:

* للأفراد: 8 ريالات عُمانية.
* للمؤسسات والجهات الحكومية: 20 ريالاً عُمانيا.

الاسم: ............................................................

العنوان: ............................................................

# إنسانيات

المجلــة الجزائــريـــة في الأنثربولوجيـــة والعلــوم الإجتمــاعيــة

## إنسانيات

مجلة تصدر عن:
**مركز البحث في الإنثروبولوجية الإجتماعية والثقافية- وهران.**

**مديرة النشر:**
نورية بنغبريط رمعون
**لجنة التحرير:**
فوزي عادل ، عمارة بكوش
أحمد بن نعوم ، عابد بن جليد
صادق بن قادة ، عمر لرجان
نذير معروف، حسن رمعون،
فؤاد صوفي
**مدير التحرير**
فؤاد صوفي
**نائب مدير التحرير**
عابد بن جليد
**سكريتاريا التحرير**
خيرة ناصري

**عنوان**
حي باهي عمار، مدخل أ، رقم1 -
السانيا- وهران
ص.ب: 1955 -وهران- المنور.
الرمز البريدي: 31000 - وهران-الجزائر.
☎: 83 97 41 (06) (213)
88 05 41 (06) (213)
الفاكس : 82 97 41 (06) (213)
التلكس : 865 21
البريد الإلكتروني: crasc@elbahia.cerist.dz

## إنسانيات

إنسانيات من إنسان بل و من إنس و يعني البشر بمعنى إنثروبوس نعني الجنس البشري في تباينه عن فصيلة الحيوان ومع الفوطبيعي.

إنسانيات هي مجموع السمات المميزة للإنسان بصفته إنسانا، تعني كذلك الأداب بالمعنى القديم للكلمة و تعني العلوم الإنسانية، علم الإناسة و هي إحدى ترجمات العلم الأنثروبولوجي.

تعبر إنسانيات عن إنشغالات الشاعر القديم أحسن تعبير: "لن يكون عني غريبا أدنى شيء مما يخص الإنسان"، طموح لا حدود له، أجل! لكن شبيه بالذي كان وراء نشأة الأنثروبولوجيا و التي أرادت لها أن تكون العلم الكلي للإنسان في مواجهة علوم الطبيعة.

إنسانيات - المجلة هي الأخرى طموح كبير.

إنسانيات هي المجلة التي ينشرها مركز البحث في الأنثروبولوجيا الإجتماعية و الثقافية. إنها فضاء تعبير نفتحه لكل الباحثين في علوم الإنسان و المجتمع.

---

**نسخ و تركيب صفحات الطبع**
دائرة المصالح العلمية و التقنية

---

**تصور معلوماتي**
وسيلة بن قندوز



# ARAB JOURNAL OF ADMINISTRATION

Semi-annual Refereed Journal, Specialized in Administrative Development & Related Disciplines

VOL.20 NO.1 2000

ISSUED BY:
ARAB ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT ORGANIZATION (ARADO)
CAIRO - EGYPT